

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

DU
RÉGIME MUNICIPAL
DE PARIS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

GEORGES ARTIGUES

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU,

ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1898

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

DU
RÉGIME MUNICIPAL
DE PARIS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le lundi 14 février 1898, à 1 heure

PAR

GEORGES ARTIGUES

Président : M. DUCROCQ.

*Suffragants : { MM. CHAVEGRIN, professeur.
 PILLET, agrégés.*

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU,

ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

—
1898



DU RÉGIME MUNICIPAL DE PARIS

PREMIÈRE PARTIE

HISTORIQUE

CHAPITRE PREMIER

DES ORIGINES A LA RÉVOLUTION.

SECTION I. — Opinions diverses sur l'origine de la municipalité parisienne. — Les premières chartes royales

Le 16 mars 1711, on découvrit en faisant des fouilles sous le chœur de Notre-Dame l'inscription suivante :

TIB. CAESARE
AUG. JOVI OPTUM
MAXSUMO..... M
NAUTAE PARISIACI
PUBLICAE POSUERUNT (1)

(1) Sous Tibère Auguste, les nautes parisiens ont publiquement élevé ce monument à Jupiter très bon, très grand.

Cette inscription jetait un jour tout nouveau sur les origines du gouvernement municipal de Paris ; elle amena une réaction entre une opinion admise jusqu'alors. Les auteurs antérieurs au XVIII^e siècle avaient soutenu que c'était Philippe-Auguste qui avait créé de toutes pièces l'organisme municipal de la cité. Cette inscription prouvait leur erreur. Elle montre en effet que déjà au temps de Tibère florissait une puissante corporation de bateliers « les nautes ». Ces nautes, comme plus tard le fera la corporation des marchands de l'eau, se seraient emparé du gouvernement de la cité.

Le Roy, en 1722, s'appuyant sur la découverte faite à Notre-Dame, fut le premier qui fit une réfutation en règle de l'opinion adoptée jusque-là (1). Il indique d'abord les raisons qui ont amené les anciens auteurs à commettre cette erreur, erreur qu'il qualifie de préjugé et de bévue. C'est d'abord la bienveillance que Philippe-Auguste a toujours témoignée à sa bonne ville de Paris et à ses bourgeois, bienveillance qui se traduisait par des chartes en bonne forme.

C'est ensuite, argument plus précis, croyait-on, le testament de Philippe-Auguste, que ce prince avait fait en 1190 avant de partir pour la Terre sainte. Dans cet acte le roi établissait auprès des baillis un conseil de

(1) *Dissertation sur l'origine de l'Hôtel-de-Ville de Paris*, 1^{re} partie, « où l'on réfute l'institution prétendue des magistrats municipaux de la ville de Paris, attribuée à Philippe-Auguste ».

quatre hommes sages, sans l'avis duquel aucune affaire des villes ne devait être traitée. Après cette mesure générale, il édictait une disposition spéciale à Paris : *excepto quod Parisius sex homines probos et legitimos constituimus, quorum nomina sunt hæc T. A. E. R. G. H.* (1). On vit dans ce passage la disposition formelle qui instituait le gouvernement municipal à Paris. Le Roy, au contraire, ne considère ce testament que comme un règlement temporaire, destiné à recevoir son application pendant l'absence du prince, et dont les dispositions devaient perdre toute valeur à son retour.

Non content de détruire le préjugé qui attribuait à Philippe-Auguste la création de la municipalité parisienne, Le Roy voulut rechercher la vérité et il fit remonter aux Nautes de Tibère la corporation des marchands de l'eau. Il eut ainsi le plaisir de la revêtir du lustre que donne à toutes les institutions une longue antiquité.

Félibien et Lobineau, deux bénédictins de Saint-Maur à qui la postérité est redevable d'un des plus grands monuments que nous possédions sur l'histoire de Paris (2), partagèrent la manière de voir de Le Roy. Après avoir décrit les attributions des défenseurs de la cité, auxquels ils donnent une grande importance, ils nous disent que ces magistrats étaient élus parmi les plus honorables citoyens et concluent ainsi : « Nous ne pou-

(1) Isambert, *Anciennes lois françaises*, t. I, p. 179.

(2) *Histoire de la ville de Paris* en 5 volumes in-folio, 1725.

vons chercher ailleurs que dans ce corps splendissime (celui des *Nautes*), établi à Paris dès le tems que les Romains en furent les maîtres, les plus notables citoyens, du nombre desquels on éliroit les deffenseurs de la cité » (1).

L'opinion qui rattachait les marchands de l'eau aux nautes fut encore soutenue très énergiquement par M. Le Roux de Lincy (2) : « Ce qui semble certain, écrit-il, c'est qu'elle (la compagnie des nautes) ne cessa pas d'exister, et que, passant du monde ancien dans le monde moderne, elle reparut au milieu de la société chrétienne, sous le titre de Confrérie des marchands de l'eau. »

Enfin pour terminer l'énumération des historiens partisans de cette même opinion, citons M. Robiquet qui soutient que nautes et marchands de l'eau ne sont que deux dénominations différentes de la même corporation (3).

Malgré toutes les autorités que nous venons de passer en revue il semble bien que la question soit loin d'être élucidée : la critique moderne ne paraît pas devoir admettre qu'entre l'antique corporation des nautes et la corporation des marchands de l'eau du moyen âge puisse exister un lien de filiation. On fait observer (4)

(1) *Ibid.*, t. I, p. 623.

(2) *Histoire de l'Hôtel-de-Ville de Paris*, 1^{re} partie, p. 107.

(3) *Histoire municipale de Paris depuis les origines jusqu'à l'avènement de Henri III*, p. 13.

(4) Lecaron, *Les origines de la municipalité parisienne*, 1^{re} partie, p. 9.

que de Tibère à Louis VI (qui signe la première charte que nous possédons sur la corporation des marchands de l'eau) un espace de plusieurs siècles s'est écoulé et qu'il est bien téméraire d'affirmer la persistance de la corporation de nautes pendant ce long intervalle et surtout à travers tous les troubles des premiers temps de notre histoire (1).

Quoi qu'il en soit il est bien certain qu'il existait une grande analogie entre ces deux associations : toutes deux jouissaient d'un monopole et acquirent en même temps que les richesses l'influence politique. Mais, faute de documents, on est conduit à faire des conjectures sur la première. C'est ce que fait Le Roy quand il nous décrit le gouvernement de la cité par les nautes.

Au contraire nous possédons un grand nombre de chartes relatives à la corporation des marchands de l'eau (2) et l'histoire de cette puissante association ne présente plus guère d'obscurités de nos jours.

Le premier acte qui mentionne la corporation des marchands de l'eau est une charte de Louis VI le Gros de 1121 (3). Dans cet acte Louis le Gros abandonne *mercatoribus* soixante sous qu'il percevait sur chaque navire chargé de vin qui entrait à Paris à l'époque de la ven-

(1) M. Esmein dans son *Cours élém. d'histoire du droit français* a signalé en passant la question. Il semble, lui aussi, admettre une solution de continuité entre les deux corporations.

(2) Le Roy, à la suite de sa *Dissertation sur l'origine de l'Hôtel-de-Ville de Paris*, placée en tête du grand ouvrage de Félibien et Lobineau sur l'histoire de Paris, a transcrit presque toutes ces chartes.

(3) Le Roy, *op. cit.*, p. XCV.

dange. Il inaugurait ainsi la série des faveurs que ses successeurs se plairont à accorder aux marchands de l'eau.

Une charte beaucoup plus importante fut celle que rendit son successeur, Louis le Jeune, en 1170. Elle fut rendue, nous dit le texte, sur la prière des marchands qui sollicitèrent le roi de reconnaître leurs privilèges (1). Cette ordonnance très importante contient trois ordres de dispositions. En premier lieu Louis le Jeune nous fait connaître, en les confirmant expressément, les privilèges dont jouissaient *ab antiquo* les marchands de l'eau : « Il n'est permis à personne d'amener ou de remener par eau aucune marchandise entre le pont de Mantes et ceux de Paris, s'il n'est marchand de l'eau de Paris, ou s'il ne s'est associé, pour le transport de ces denrées, un marchand de l'eau de Paris (2) ». C'est donc d'un véritable monopole que jouissait cette corporation. Seule elle avait le droit de conduire les bateaux sur la Seine. Les étrangers devaient avant d'entrer dans le périmètre réservé à la corporation « prendre compagnie française » c'est-à-dire demander au chef de la corporation de désigner un marchand parisien qui devait lui être associé. Cette association était fructueuse pour le compagnon : il percevait la moitié des bénéfices sans courir aucun risque. Tel était le privilège dont jouis-

(1) « Rogantes ut consuetudines suas, quas tempore patris nostri Ludovici regis habuerant, eis concederemus et confirmaremus. » Le Roy, *op. cit.*, p. XCVI.

(2) Traduction de Lecaron, *op. cit.*, p. 23.

saient les marchands de l'eau. Si de plus l'on songe au grand développement que prit de bonne heure le commerce par eau par suite de l'insécurité des routes, on ne s'étonnera plus de la prospérité incroyable dont jouit cette association parisienne.

Après avoir confirmé le privilège de la Marchandise Louis VII devait sanctionner les infractions à la règle édictée. La sanction consiste en la confiscation totale du bateau et du chargement (1). Le roi et les marchands s'attribuent chacun la moitié de la saisie. C'est cette disposition qui explique pourquoi les rois se sont montrés toujours favorables au privilège de la Marchandise : leur intérêt personnel était engagé.

En troisième lieu l'ordonnance de Louis VII accorde aux marchands un droit de juridiction. Ce droit, il est vrai, est très limité : il ne devait s'étendre que sur les *famuli* et seulement lorsqu'il n'y a pas flagrant délit. Mais on peut voir dans cette juridiction patronale le germe d'où sortira plus tard la juridiction du Parloir aux Bourgeois.

Philippe-Auguste, nous l'avons déjà dit, se montra lui aussi très favorable à la Marchandise. Un exemple le prouvera. En l'année 1200, le comte d'Auxerre, qui avait voulu mettre obstacle au monopole des marchands de l'eau, rendit des lettres où il reconnaissait lui-même avoir outrepassé son droit. Philippe intervint alors pour con-

(1) Si quis vero aliter facere presumpserit, totum amittet.

firmer cette lettre par une charte royale où il dit en propres termes que c'est faire injure au roi en même temps qu'aux bourgeois, que de ne pas respecter les privilèges de la Marchandise (1). On voit que sous un tel patronage les privilèges de la corporation ne devaient pas être facilement éludés.

Philippe-Auguste, non content de soutenir la Marchandise dans ses anciennes prérogatives, lui en donna de nouvelles. C'est ainsi qu'en 1220 il rend une ordonnance concédant aux marchands de l'eau : 1^o le criage de Paris, que tenait autrefois Simon de Poissy, ainsi qu'une terre qui dépendait de ce criage. Les crieurs devaient être nommés et révoqués dorénavant par les marchands de l'eau.

2^o Le même acte leur concède les poids et mesures. En même temps le roi donne à la corporation la petite justice; *alia autem parva justitia erit mercatorum*, dit l'ordonnance. Mais le roi se réservait le produit des amendes qui devaient être infligées pour fausses mesures, ainsi que la grande justice, *magna justitia nobis remanent*.

Cette concession de la petite justice à propos des poids et mesures était très significative. Elle venait s'ajouter à la juridiction qu'avaient les compagnons sur leurs subordonnés et que leur avait accordée l'ordonnance de 1170. Désormais il ne leur restera plus qu'à

(1) V. les deux actes dans Le Roy, *op. cit.*, p. XCVII. « In hoc autem nobis et ipsi burgensibus injuriatus fuerat. »

acquérir une compétence sur les affaires civiles de peu d'importance, ce qu'ils firent bientôt, pour que la juridiction du parloir aux Bourgeois soit complète.

Philippe-Auguste, si bien disposé qu'il fût à l'égard de la Hanse parisienne, n'avait pas fait gratuitement les deux concessions dont nous venons de parler. Il faut remarquer du reste que les rois, avant de faire passer le criage dans les mains de la compagnie, en tiraient des revenus : le criage était affermé ; il était donc naturel que la concession de Philippe-Auguste ne fût pas gratuite. Aussi stipule-t-il que les marchands devront lui verser annuellement trois cent vingt livres. Mais cette redevance fut loin d'égaliser le produit que les marchands tirèrent de cette concession : ce fut donc en réalité une nouvelle branche de revenus qui vint s'ajouter aux anciennes.

Par ces concessions successives la corporation des marchands de l'eau acquérait chaque jour plus d'importance. La faveur que les rois lui témoignaient peut expliquer jusqu'à un certain point ce fait singulier au premier abord d'une corporation marchande se mettant à la tête de la cité, dirigeant les affaires municipales et s'identifiant enfin avec la municipalité parisienne. Nous ne possédons aucun document établissant cette transformation et il est vraisemblable qu'elle n'est pas l'œuvre d'une ordonnance, mais bien le résultat d'une lente évolution. Les membres de la corporation s'enrichissaient par le commerce monopolisé de la rivière. Non

contents de bien faire leurs affaires ils voulurent aussi faire celles de la cité. Les intérêts de la corporation et de la ville n'étaient pas en contradiction ; ils s'harmonisaient au contraire fort bien. Est-ce que la prospérité de Paris ne devait pas avoir de répercussion sur le commerce ? Les membres de la corporation ne seraient-ils pas là pour satisfaire à une demande plus grande d'objets de consommation ou autres qu'une population plus dense et mieux fortunée pourrait exiger ? C'est ce sentiment, joint à celui de la place importante qu'ils tenaient dans la cité, qui devait les amener peu à peu à jouer le double rôle de marchands et de magistrats municipaux.

Leur chef, le prévôt des marchands, qui devait devenir le chef de la cité, avait été précédé en cette qualité par les comtes de l'époque capétienne et par les prévôts de Paris. Ceux-ci eurent surtout des attributions judiciaires et furent souvent les rivaux des prévôts des marchands.

SECTION II. — Étude sur les officiers municipaux composant le Parloir aux Bourgeois.

La corporation des marchands de l'eau devint donc la municipalité de Paris. Mais quels étaient les organes de ce pouvoir municipal ? C'est ce qu'une rapide étude sur chacun des officiers municipaux va nous apprendre.

§ 1. — Prévôt des marchands.

Le premier acte dans lequel nous voyons mentionné le titre de prévôt des marchands est une ordonnance de police rendue en 1258 par Etienne Boileau, prévôt de Paris (1). Quant au premier bourgeois à qui nous pouvons assigner l'honneur d'avoir rempli cette charge, ce serait d'après une transaction de 1263 entre la confrérie de Notre-Dame et la Marchandise Evreux de Valenciennes. Il ne faudrait pas en conclure que l'on puisse affirmer qu'Evreux de Valenciennes ait été le premier prévôt des marchands. C'est ce que fait observer M. Tisserand : « Le Roy, Félibien et de Lamare ne semblent point l'avoir soupçonnée (la transaction de 1263) ; pour eux le prévôt le plus anciennement connu est Jehan Augier, dont le nom n'apparaît qu'en 1268. C'est donc un intervalle de cinq ans gagné par l'érudition moderne, sans préjudice de ce que peut produire ultérieurement une recherche heureuse (2). »

Quelle est l'origine de ce premier magistrat ? Il est certain qu'au début la corporation de la Marchandise n'avait pas de chef unique. Elle était dirigée par les principaux de ses membres qui formaient un conseil,

(1) « Nus ne puet estre Mesureres de blé ne de nul autre maniere de grains, de quelque manière que ce soit, à Paris, se il n'a le congiet du prévost des Marcheans et des jurés de la confragerie (*Hist. générale de Paris, Livre des métiers* d'Et. Boileau, p. 18).

(2) Introduction au volume consacré à Etienne Marcel dans l'*Histoire générale de Paris*, p. IX. Pour la chronologie des officiers municipaux voyez Le Roux de Lincy, *op. cit.*, appendice IV, p. 201.

les *decem probi homines* (1). Mais cette forme collective du pouvoir ne devait pas subsister et l'on vit bientôt un membre du conseil s'élever au-dessus des autres et faire de ceux qui avaient été ses égaux, ses subordonnés. Le prévôt des marchands ne prit pas tout de suite ce titre. On trouve dans les textes les expressions synonymes de *maître de la marchandise*, *chef des jurés de la confrairie*, *premier des bourgeois hansés*, *chef de la hanse*, *maître des échevins*.

Le prévôt des marchands tenait sa qualité de l'élection. Mais sur le point de savoir quels étaient les électeurs et quelles étaient les formes de l'élection nous ne savons rien. Un document du 18 juillet 1296 se borne à nous dire que « le diemenche continuellement ensuivent fut fet prevost des Marcheanz sire Guillaume Bordon » (2). Nous n'aurons de détails précis sur l'élection du prévôt qu'avec l'ordonnance de 1450 que nous analyserons plus loin. Quant aux attributions du prévôt des marchands on peut les résumer en disant que ce magistrat avait la direction de toutes les affaires municipales et de tous les services d'approvisionnement de la capitale. On comprend parfaitement qu'il en fut ainsi, puisque l'une des raisons que les marchands de l'eau invoquaient pour justifier leur privilège était qu'eux

(1) V. une charte de 1200 dans l'appendice IV de l'ouvrage déjà cité de M. Le Roux de Lincy, p. 202.

(2) *Livre des sentences du Parloir aux Bourgeois*, publié par M. Le Roux de Lincy dans la deuxième partie de son ouvrage, appendice II, p. 132.

seuls se trouvaient à même de fournir au marché toutes les denrées dont il avait besoin. Cela était exact, car on vit bien quel trouble jeta dans le commerce la suppression de la Marchandise sous Charles VI. Le prévôt des marchands avait aussi des attributions judiciaires, car le Parloir aux Bourgeois, dont il était le président, était « une maison commune, un Tribunal de commerce et un Conseil de prud'hommes (1) ».

§ 2. — Échevins.

Au-dessous du prévôt nous trouvons les quatre échevins. Leurs noms se trouvent déjà dans la transaction de 1263 que nous avons citée. Mais ils existaient bien avant cette date. Ils étaient appelés à suppléer le prévôt dans la présidence du Parloir. Comme les adjoints de nos jours ils étaient aptes à recevoir une délégation du prévôt et, en fait, chaque échevin se chargeait d'un service plus ou moins étendu.

§ 3. — Conseillers de ville.

L'institution des conseillers fut le résultat de la coutume avant d'être consacrée par un texte. Il était de règle, en effet, que lorsque le prévôt et les échevins rendaient des jugements importants d'autres bourgeois vinssent assister aux séances. Mais leur nombre n'était pas fixe.

(1) *Histoire générale de Paris*, avant-propos, p. XV, du *Livre des métiers* d'Etienne Boileau.

Aussi en 1296, une délibération du conseil vint arrêter d'une manière définitive leur nombre à vingt-quatre : « Derechief il fut accordé que l'en eslira XXIIII preudoumes de Paris, qui seront tenus à venir au Parlouer au mandement du prevost et des eschevins, qui conseil-leront les bones gens et irunt aveques le prevost et les eschevins, devant les mestres lou roi (la cour du roi), ou ailleurs, à Paris ou hors, pour le profit de la ville, au couz de la ville (1). » Les conseillers furent d'abord choisis par le prévôt et les échevins, plus tard ils eurent la faculté de présenter leurs successeurs à l'agrément du prévôt, des échevins et des autres conseillers.

Le prévôt, les quatre échevins et les vingt-quatre conseillers ou prud'hommes formaient le Bureau de la Ville.

§ 4. — Clerc du Parloir aux Bourgeois.

Mais nombreux étaient encore les auxiliaires plus humbles du prévôt des marchands. Et d'abord signalons le clerc du Parloir aux Bourgeois. Ce personnage cumulait à la fois les fonctions de greffier et de receveur. Ce ne sera qu'en 1499, à la suite d'un événement dont nous parlerons plus loin, que ces deux fonctions furent disjointes par le Parlement. Greffier, le clerc du Parloir tenait la plume dans les séances du Bureau de la Ville ; il y recueillait tour à tour les jugements et les décisions

(1) *Livre des sentences* dans Le Roux de Lincy, *op. cit.*, 2^e partie, p. 132.

administratives. Mais il ne se contentait pas d'enregistrer les actes ; il prenait part aux délibérations. C'est grâce aux clercs du Parloir que nous possédons aux Archives les cent cinq volumes des précieux registres du Bureau de la Ville qui ont été publiés dans l'*Histoire générale de Paris*. C'est encore eux qui nous ont légué (du moins jusqu'à l'année 1499) les registres des comptes qui vont de 1425 à 1768 (1).

Le clerc du Parloir tenait sa charge de l'élection ainsi que le prouve un document de 1411 relatif à Robert Louvel qui fut nommé « par l'eslection desdits prevost des marchands et eschevins, et aussi de plusieurs et grant quantité de marchands et bourgeois d'icelle ville ». Mais à la différence des autres officiers municipaux, il n'était pas soumis à la réélection. Il aurait fallu un manquement grave aux devoirs professionnels pour que la charge fût retirée. C'est ainsi qu'un des premiers clercs du Parloir, Raoul de Paci, exerça ses fonctions pendant quinze ans.

§ 5. — Procureur du roi et de la Ville.

A l'origine ce furent deux personnes distinctes qui exercèrent cette charge. L'un, le procureur du roi, que l'on voit désigné dans le *Livre des Sentences* par les titres de clerc le roi, procureur le roi, avait pour mission de veiller à l'attribution, à son maître, de moitié des

(1) V. une liste des clercs du Parloir dans l'Introduction de l'*Histoire générale de Paris*, p. 32.

confiscations, ainsi que l'ordonnait la charte de 1170. L'autre, le procureur de la Ville, qui n'apparut que plus tard, était plus spécialement chargé de défendre les intérêts de la Ville. Ce n'est qu'en 1536 que les deux charges furent réunies.

§ 6. — **Sergents du Parloir aux Bourgeois.**

Ils avaient deux sortes d'attributions bien tranchées, ce qui amènera plus tard une spécialisation entre eux. Tout d'abord ils étaient chargés de veiller à la rentrée des créances de la Marchandise et de remettre les sommes ainsi recouvrées dans les mains du clerc du Parloir, qui, comme nous l'avons vu, cumulait les fonctions de receveur des deniers de la Ville avec celles de greffier. De plus c'étaient eux qui étaient chargés de maintenir l'ordre pendant les séances du Parloir. A ces deux points de vue ils ressemblaient donc aux huissiers actuels.

Mais ils avaient des attributions d'un autre genre : celles de gardiens du privilège de la Marchandise. Ils devaient « prendre et arrêter, tant en eaue que sur terre les marchandises qui passeront par eaue entre le pont de Paris et le pont de Mantes, que ils verront qui seront à prendre et à arrêter (1) ». Une fois la saisie faite, ils donnaient ajournement aux délinquants devant le Par-

(1) *Livre des sentences* dans Le Roux de Lincy, *op. cit.*, 2^e partie, p. 162.

loir aux Bourgeois où ils se rendaient eux-mêmes pour rendre compte de leurs actes.

A un sergent le *serjant de Greve* ou *sergent de l'iaue* était confiée la police de la Seine dans Paris. Le Livre des sentences nous a conservé le serment que prêta en cette qualité Huart del Musse le 6 août 1296. Il « jura que il gardera bien et leaument la rivière de Greve, ne se soufferra que l'en i gete gravois, ni que l'en face ordure (1) ». Il y eut deux sergents chargés de ces attributions à partir de 1304.

§ 7. — Quartiniers.

Les quartiniers ou quarteniers (2) ont été à l'origine au nombre de quatre, alors que Paris n'avait que quatre quartiers ; puis, au fur et à mesure que la ville s'agrandit, on voit leur nombre porté à huit sous Philippe-Auguste et à seize sous Charles VI. Ils se présentent d'abord comme des chefs militaires commandant aux bourgeois de leurs quartiers. Mais ces attributions militaires, ils ne les conserveront pas longtemps, ce sont pourtant les seules que mentionne l'ordonnance de Charles VI de 1382. Ce document, qui le premier mentionne officiellement la fonction de quartinier, est en même temps celui qui en prononçait la suppression : « Nous

(1) *Livre des sentences* dans Le Roux de Lincy, *op. cit.*, 2^e partie, p. 133.

(2) Voyez sur l'orthographe du mot quartinier la note 3, p. 7, de *Recherches sur les quartiniers, cinquatiniers et dixainiers de la ville de Paris*, par Georges Picot, 1875.

défendons que dorénavant il n'ait en nostre dicte ville, aucuns quartiniers, cinquantiniers ou dixainiers establis pour la deffense de la ville, ne autrement ». Les quartiniers se virent supplantés au point de vue militaire par des colonels qui furent mis à la tête de chaque quartier.

Ce qu'ils gardèrent, ce furent leurs attributions de police (1). Ils étaient en contact direct avec la population. Aussi, ils étaient par excellence les agents d'exécution des ordres du prévôt et des échevins. Ils allaient à l'Hôtel de Ville chercher le mot d'ordre et le faisaient exécuter dans le quartier préposé à leur garde. Ils devaient aussi, et c'est en cela qu'ils ont eu une mission de police, « ordonner le guet », connaître les habitants de leurs quartiers : nationaux ou étrangers. Ils ont eu aussi, à certaines époques, le droit de faire des perquisitions chez les particuliers, pour s'assurer *de visu*, en cas de famine ou autre calamité publique, de l'existence de provisions ou d'armes.

Les quartiniers étaient élus. Voici comment avait lieu cette élection. Les dixainiers désignaient quatre personnes parmi les bourgeois importants. Le prévôt

(1) Voici l'énumération de ces attributions d'après une ordonnance de Charles VIII de 1484 : « Ayans charge expresse, chacun en son quartier, soubz lesdits prévost et eschevins de regarder au fait de ladite ville, oyr toutes nouvelles, faire assembler les nobles, bourgeois, manans et habitants d'icelle ville, chacun en son quartier, toutes et quantes fois que besoing en est et quelque temps que ce soit, de jour et de nuyt, pour donner ordre et provision aux affaires dessus dites et savoir quel nombre de gens y a en chacun desdits quartiers, tant habitants, et résidens ordinairement illec que autres extrangiers » (*Ord. des rois de France*, t. XIX, p. 464).

des marchands réduisait ce nombre à deux par un tirage au sort. Le corps électoral était formé des bourgeois ainsi désignés, des cinquanteniers et des dixainiers. Il choisissait dans son sein le quartinier à élire. Plus tard la charge de quartinier devint vénale, mais les nouveaux venus devaient être agréés par la compagnie dont nous allons parler.

A la fin du XVIII^e siècle les quartiniers forment une compagnie qui est présidée par le doyen. Certains avantages étaient attribués au doyen : c'était lui qui prenait la parole dans les solennités et qui convoquait la compagnie quand le besoin s'en faisait sentir. De plus il recevait le double des émoluments qui étaient attachés à la fonction des quartiniers (1).

§ 8. — Cinquanteniers, dixainiers.

Il y avait deux cinquanteniers et huit dixainiers par quartier. Plus tard le nombre des cinquanteniers et des dixainiers fut doublé. Comme leur supérieur, le quartinier, ils eurent d'abord des attributions militaires : les cinquanteniers commandaient 50 bourgeois, les dixainiers 10. Quand les colonels prirent la place des quartiniers, des capitaines et des lieutenants succédèrent aux cinquanteniers et dixainiers.

(1) Ces émoluments consistaient, entre autres, en deux jetons dont on ne connaît pas la valeur « pour chaque séance dans l'intérieur de l'Hôtel de ville ». Charles VIII, en 1484, leur avait accordé une exemption d'impôts, vu la gratuité de la fonction : « Et si n'ont pour ce faire aucuns gaiges, salaires, libertez, franchises, ne autres recettes ou avantages... »

Au point de vue des attributions civiles : les cinquanteniers et dixainiers tenaient une liste très exacte des habitants soumis à leur autorité, et exécutaient les ordres que leur donnait le quartinier. C'étaient eux qui avaient la garde des chaînes des rues. Rentrèrent encore dans leurs attributions le service de protection contre les incendies.

Si nous voulions faire une étude complète de tous les officiers dépendant du Parloir aux Bourgeois il nous faudrait prolonger notre énumération, car nombreux étaient encore les officiers subalternes qui dépendaient de la Marchandise, mais cela nous amènerait trop loin et nous nous contenterons de citer les principaux d'entre eux : *mesureurs, jaugeurs, crieurs, courtiers, taverniers, porteurs de sel ou Henouarts, avaleurs de nès* (descendeurs de bateaux).

Telle était la composition du Parloir aux Bourgeois, tels étaient les agents qui en dépendaient.

SECTION III.¹ — Le gouvernement municipal de Paris sous Charles VI.

Revenons maintenant à l'étude des textes qui régissent l'ancien régime municipal de Paris.

Charles IV, dans des lettres du mois de mai 1324 (1) confirme les libertés et privilèges que ses prédécesseurs

(1) *Ordonnances des rois de France*, t. I, p. 781.

avaient concédés au prévôt et aux échevins ; il leur accorde de plus un nouveau privilège, celui de n'être justiciables que du Parlement.

Arrivée au haut degré de puissance qu'elle avait atteint on aurait pu croire que la Marchandise ne devait jamais connaître le déclin pour ses intérêts commerciaux ni la défaveur royale pour les intérêts municipaux qu'elle personnifiait. Elle eut cependant à subir l'un et l'autre.

Tout d'abord la guerre de Cent ans avait amené une gêne énorme dans les affaires. Les ressources de la corporation s'en ressentirent : elles devinrent insuffisantes. Les marchands, pour y remédier, entamèrent le monopole dont ils jouissaient depuis si longtemps. Ils demandèrent au roi qu'un droit de vingt et de dix sous, suivant l'importance de la cargaison, fût perçu sur tout bourgeois hansé qui serait désigné par le prévôt pour accompagner les marchands étrangers à Paris ou dans leur traversée de Paris (1). Remarquons que jusque-là le bourgeois, désigné comme compagnon de l'étranger, n'avait à acquitter aucun droit malgré l'énorme bénéfice qu'il devait tirer de l'opération.

La défaveur royale devait aussi atteindre la Marchandise. Ce fut l'œuvre des lettres de Charles VI du 27 janvier 1382 (2), rendues après la révolte des Maillotins. C'est pour punir les Parisiens de tous leurs méfaits, méfaits que le roi énumère longuement dans cet acte,

(1) Lettres du roi Jean de 1350 dans *Le Roy*, p. CXV.

(2) *Ordonnances des rois de France*, t. VI, p. 685.

qu'il est porté atteinte à tous les anciens privilèges de la Ville. Voici les dispositions de cette rigoureuse ordonnance :

1° Le roi met en sa main la prévôté des marchands, l'échevinage et la clergie avec toute la juridiction et tous les autres droits quelconques du prévôt et des échevins.

2° Le prévôt de Paris aura la juridiction qui vient d'être enlevée au corps de ville, tant en ce qui concerne la rivière et la Marchandise, qu'en toutes autres choses. Est seulement excepté de la nouvelle compétence du prévôt de Paris « le fait de la récepte des rentes et revenus de nostre dicte ville..., laquelle nous voulons estre faicte par nostre receveur ordinaire de Paris... ».

Voilà les deux dispositions qui font table rase du gouvernement dont Paris jouissait depuis des siècles. Plus de prévôt des marchands, plus d'échevins, plus de magistrats issus de l'élection, mais un prévôt de Paris dont le roi n'aura rien à redouter puisqu'il sera sa créature. Tel est le châtiment que Charles VI inflige aux Parisiens.

Mais l'ordonnance ne se borne pas à jeter à bas l'ancien gouvernement municipal. D'autres précautions sont prises pour que les faits qui se sont passés dans la capitale en l'année 1381 ne puissent plus jamais se reproduire.

3° Dorénavant il ne doit plus y avoir à Paris de maîtres de métiers ni de communautés quelconques. Mais dans chaque métier le prévôt de Paris choisira et appellera

ceux que bon lui semblera pour visiter le métier, pour réprimer les fraudes. Ils porteront le nom de « visiteurs du mestier ». Sont également prohibées pour l'avenir les assemblées des métiers, soit sous la forme de confréries, soit autrement. Le roi tolère cependant ces assemblées lorsqu'elles se rendent à l'église. Mais même alors les métiers devront obtenir le consentement du roi, s'il est à Paris, ou du prévôt de Paris en son absence. De plus la présence du prévôt ou d'un de ses lieutenants est nécessaire.

Comme on le voit, Charles VI ne se borna pas à porter ses coups sur la corporation des marchands de l'eau en la frappant dans la personne de ses chefs. Bien au contraire tous les métiers de Paris furent englobés par le roi dans les mesures de répression : « Le principe électif était ainsi poursuivi, non seulement dans l'ordre administratif et municipal, mais encore dans l'organisation intime des corps de métiers que la royauté considérait comme un foyer d'agitations et un prétexte à conciliabules révolutionnaires (1). »

4° Les quartiniers, les cinquanteniers, les dixainiers sont supprimés purement et simplement. Le roi prend sur lui de veiller à la sûreté de la ville quand il y aura lieu.

Telles sont les principales dispositions de l'ordonnance. Certes la colère du jeune roi se comprend quand

(1) *Histoire municipale de Paris*, par Paul Robiquet, p. 144.

on se rappelle le massacre des receveurs de l'impôt, l'envahissement du Châtelet, la mise en liberté des prisonniers, l'attaque de l'abbaye de St-Germain des Prés ! Mais tout cela avait été l'œuvre de la populace. L'Hôtel de Ville s'était tenu à l'écart de ce mouvement : des dispositions même avaient été prises pour arrêter l'insurrection ; les quartiniers avaient reçu l'ordre d'armer 10.000 bourgeois et de les placer dans les carrefours. Aussi peut-on se demander s'il était juste de frapper l'élite des bourgeois de Paris alors qu'elle n'avait pas pris part à la révolte.

Le même jour, le 27 janvier 1382, le roi rendit d'autres lettres dans lesquelles, rappelant que « d'ores-enavant n'aura Prevost des marchands ne Eschevins en nostre dite Ville (1). » et que le prévôt de Paris a reçu leur succession, il donne à celui-ci à perpétuité « la maison de Ville, assise en la place que l'en dit de Grève » qui devra porter désormais le nom de maison de la Prévosté de Paris.

Malgré toutes ces mesures qui tendaient à établir un état de choses durable, l'œuvre de Charles VI ne devait pas subsister longtemps. Comment le prévôt de Paris aurait-il pu assumer la responsabilité de tant de services placés sous ses ordres ? Il était évident que la tâche dépassait les forces d'un seul homme et que ces multiples fonctions devaient être réparties sur plusieurs têtes.

(1) *Ordonnances des rois de France*, t. VI, p. 688.

C'est ce que l'intéressé lui-même, le prévôt de Paris Jehan de Folleville, remontra au roi : « lequel à certain jour s'en vint devers le roy et son conseil et leur imposa les charges, peines et travaux qu'il avait pour le gouvernement des deux prévostez de Paris et des marchands, *et que bonnement les deux ensemble ne se pouvoient pas bien exercer* (1) ». Le conseil décida de créer un « garde de la prévosté des marchands pour le roy ». C'était indiquer clairement que cette nouvelle prévôté différerait de l'ancienne : elle devait être régie pour le compte du roi.

Charles VI, après avoir abaissé l'orgueil des Parisiens, devait revenir à de meilleurs sentiments pour la ville où il était né. Il devait par la suite rétablir tout ce que lui-même, excité par ses oncles, avait renversé. Il commença en 1405 par restituer à la ville de Paris les revenus dont elle jouissait avant la suppression de la prévôté des marchands et qui étaient nécessaires pour la bonne administration de la ville de Paris. Voici la curieuse énumération que l'on trouve dans ses lettres « ordonnons... que la garde de nostre ditte prevosté, ait, preigne, lieve et reçoive par sa main, tant qu'il nous plaira, toutes les rentes, revenus, cens, admendes, for-faitures, criages, celleriages, hanses, coustumes, maisons, gardes des portes, tours, bastilles, fossez, la clergie de la dite ville et les fermes des chaussées que

(1) Jean Juvénal des Ursins, *Histoire de Charles VI*, t. II, p. 377.

souloit (avait coutume) tenir nostre dite bonne ville, avant que ladite prevosté feust mise en notre main (1) ».

Non content de lui rendre les revenus dont elle jouissait antérieurement, Charles VI, se rendant compte des charges qui incombait à sa bonne ville de Paris, lui donne en 1409 un pont sur lequel des maisons pouvaient être bâties (comme cela était la coutume autrefois). La Ville était par suite appelée à percevoir les loyers de ces maisons à son profit (2).

Continuant son œuvre de restauration il rend des lettres le même jour, 10 septembre 1409 (3), rétablissant les privilèges des bourgeois et habitants de Paris. Les lettres commençant par une énumération des principaux privilèges qui sont rendus aux Parisiens :

- 1° Privilège en faveur du recouvrement des créances.
- 2° Monopole des bourgeois de Paris sur la rivière.
- 3° Privilège pour descendre le vin à terre.
- 4° Confiscation des denrées de ceux qui passent sous le Grand Pont sans compagnie française.
- 5° Privilège dont jouit le Prévôt des Marchands de n'être justiciable que du Parlement.
- 6° Privilège relatif à la noblesse des habitants de Paris.

Puis elles se terminent par une formule très générale :
« généralement de tous les autres droiz, privilèges,

(1) Dans les *Preuves de Le Roy*, p. CXII

(2) Dans les *Preuves de Le Roy*, p. CXXII.

(3) *Ordonnances des rois de France*, t. IX, p. 463.

franchises, libertez et coutumes quelzconques..... »

Enfin en 1411, c'est-à-dire vingt-neuf ans après sa suppression, Charles VI rétablit la prévôté des marchands. Le rétablissement officiel date du 20 janvier 1411, mais depuis longtemps déjà le garde de la prévôté des marchands exerçait toutes les attributions des anciens prévôts. Le roi, par ses lettres de 1411, lève la main-mise dont étaient frappées les magistratures de Paris depuis 1382 et donne la jouissance à perpétuité aux habitants de Paris « desdittes prévosté des marchands et eschevinage, clergie, maison de la ville, parloieraux bourgeois, jurisdiction, coertion, cognoissance, rentes, revenus, possessions quelconques, droits, honneurs, noblesses, prérogatives, franchises, libertez et privileges (1) ». Il aurait été difficile de faire une énumération plus précise de tous les droits que le roi restituait à la capitale.

On peut s'étonner qu'une restitution aussi complète ait suivi une suppression si totale. Dans le préambule de son édit Charles VI nous fait connaître les raisons qui l'ont amené à restaurer ce qu'il avait détruit. Ce serait la bonne administration dont jouissait la Ville lorsqu'elle était sous la direction de la corporation et ensuite le dévouement à la couronne dont ont fait preuve les Parisiens depuis quelques années, ceux-ci ayant « exposé libéralement leurs corps, biens et chet vances ».

(1) Le Roy, *Preuves*, p. CXXIV.

En 1409, lorsque le roi avait rétabli les Parisiens dans leurs anciens privilèges il avait ordonné à son chancelier de délivrer des *vidimus* aux magistrats de l'Hôtel de Ville pour remplacer les anciens titres perdus. Mais cette disposition ne suffit pas, paraît-il, car, d'après des lettres de 1412, voici ce qui se passait journellement. Un grand nombre d'infractions aux règlements de la Marchandise restaient impunies faute par le procureur de pouvoir produire les titres qui concédaient les privilèges. Les délinquants déniaient ces privilèges et prétendaient être jugés comme en matière ordinaire ; ou bien ils employaient des moyens dilatoires qui amenaient ce résultat « que une cause où il ne escherroit que vint solz d'amende, en cousteroit plus de soixante à poursuivre (1) ». Les titres avaient été perdus où ne pouvaient être retrouvés parce que la clergie ayant été baillée à ferme avait passé entre les mains de plusieurs titulaires. Les officiers qui avaient acheté à prix d'argent cette charge n'avaient pas montré le soin jaloux qu'avaient toujours montré leurs prédécesseurs élus. Aussi beaucoup d'ordonnances étaient-elles égarées et avaient amené le fâcheux état de choses dont nous parlions plus haut.

Pour y remédier le roi ordonna au procureur d'appeler auprès de lui le prévôt des marchands, les échevins et d'autres gens au courant des anciennes coutumes

(1) Isambert, *Anciennes lois*, t. VII, p. 269.

pour que tous ensemble fissent une enquête sur les coutumes, statuts, ordonnances, usages qui avaient régi au temps passé la prévôté et la Marchandise. De ce travail devait sortir une nouvelle charte qui devait être présentée à la signature du roi.

L'ordonnance, qui nécessita des recherches laborieuses pendant trois ans, fut rendue au mois de février 1415. Cette ordonnance ne contient pas moins de 700 articles (1). Elle est intitulée « Règlement général de police pour la juridiction du prévôt des marchands et échevins de Paris, et établissement de plusieurs offices pour la surveillance des ports et marchés de la même ville ». Ce règlement passe en revue les principales marchandises qui font l'objet du commerce parisien : blés, farines et grains ; vins, merrien et bûche ; charbon ; sel ; etc. A l'occasion de chacune de ces marchandises, le règlement énumère toutes les fonctions qui s'y rattachent et édicte toutes les règles qui les concernent. C'est ainsi que pour le vin l'ordonnance régleme les fonctions des vendeurs de vins, des courtiers de vins, des jaugeurs de vins, des déchargeurs de vins, des crieurs de vins, soit en tout 110 articles sur les seuls offices se rapportant au vin. De même le sel a ses mesureurs, ses porteurs (ou Henouarts), ses briseurs, ses courtiers. Nous pourrions

(1) Isambert, t. 8, p. 427 ; et aussi dans les *Ordonnances royales de la juridiction de la prevoste des marchâs et eschevinaige de la ville de Paris* de 1528. Dans cet antique recueil on peut voir en tête de chaque chapitre, concernant les divers offices, une vignette représentant l'officier dans l'acte le plus usuel de sa profession.

ne pas parler plus longuement de cette ordonnance si elle ne contenait dans toute son étendue que des dispositions de ce genre.

Mais nous y trouvons des chapitres se rapportant directement à notre sujet. L'un d'eux porte en effet « Des sergens de la marchandise et du parloir des bourgeois ». Nous avons vu ce qu'étaient ces sergens et quelles étaient leurs fonctions. L'ordonnance de 1415 fixe leur nombre à dix et les divise en deux catégories : quatre seront sergens de la marchandise, six seront sergens du parloir aux bourgeois. Aux sergens du parloir aux bourgeois revient l'étalonnage des mesures à vin, des mesures à miel, des barils et vaisseaux avec le pouvoir de confisquer les mesures qui ne sont pas étalonnées ou qui n'ont pas la capacité voulue. Le droit de délivrer les ajournements aux parties est réservé à un sergent du parloir et à un sergent de la marchandise ; ces deux sergens ont aussi dans leurs attributions toutes les voies d'exécution que comportent les sentences. — Aux sergens de la marchandise revient le soin de surveiller la navigation et de s'assurer que le privilège de la marchandise est respecté.

SECTION IV. — Les élections municipales parisiennes et la royauté.

L'ordonnance de 1415 ne s'occupe pas des règles régissant l'élection du prévôt des marchands et des éche-

vins ; mais une ordonnance de 1450 (1) nous fait connaître toutes les règles de ces élections, dont nous n'avons pas encore parlé. Le prévôt et les échevins étaient élus pour deux ans. Les quatre échevins étaient renouvelés par moitié tous les ans. Toutes les élections avaient lieu « le lendemain de la Notre-Dame de la my aoust ».

Voici maintenant la procédure de l'élection indiquée par l'ordonnance. Le prévôt des marchands et les échevins donnaient l'ordre aux quartiniers d'assembler leurs cinquanteniers et dixainiers avec six hommes notables de leur quartier. Ces personnes réunies, le quartinier leur enjoignait d'élire « quatre personnes notables les plus convenables qu'ils sçauront pour estre à la dicte election ». Cette première election faite, les quartiniers devaient porter aux prévôts et aux échevins les noms des quatre élus. Sur ces quatre élus le prévôt, les échevins, et les vingt-quatre conseillers choisissaient deux personnes, « c'est à sçavoir les deux plus convenables ». Le corps électoral, destiné à élire le prévôt et les échevins, était formé des personnes ainsi choisies, du prévôt, des échevins, des conseillers et des quartiniers, soit au total 77 personnes. Telle était la composition du corps électoral.

On voit que si le prévôt des marchands et les échevins tiraient leurs pouvoirs de l'élection, ce n'était certaine-

(1) Lecaron, *op. cit.*, 2^e partie, p. 47 ; V. aussi dans le *Recueil des ordonnances de la juridiction de la prévôté de Paris*, déjà cité, au feuillet XCII.

ment pas d'une élection populaire. Les électeurs qui participaient à l'élection à des degrés différents étaient en effet toujours choisis parmi les gens « notables », comme nous venons de le voir. De plus le corps électoral était des élus restreints : 77 personnes !

Cependant ce système électoral n'a amené que de bons résultats : les riches familles de bourgeois qui se succédaient dans les charges importantes de l'Hôtel de Ville ont toujours fait preuve d'un dévouement absolu aux intérêts de la Ville.

La ville de Paris était jalouse du droit d'élire les magistrats appelés à la gouverner, ainsi que de tous les autres privilèges qui lui avaient été octroyés. Les rois prirent l'habitude, à leur avènement, de confirmer ces privilèges. C'est ainsi que Louis XI, dans des lettres datées de septembre 1461 (1), confirma toutes les lettres de ses prédécesseurs, relatives aux droits des habitants de Paris. Ces lettres de 1461 ne se contentèrent pas de viser les lettres antérieures, mais elles en reproduisirent intégralement le texte. Louis XI se borna du reste à confirmer purement et simplement ces lettres sans rien y ajouter ou retrancher : « Lesquelles lectres dessus incorporées, et tout le contenu en icelles,... avons louées, ratifiées, approuvées et confirmées. »

Il est curieux de constater maintenant comment le roi, qui dans son édit de confirmation avait pris tant de

(1) *Ordonnances des rois de France*, t. XV, p. 48.

soin à relever toutes les anciennes ordonnances, devait lui-même les respecter. C'est en effet Louis XI qui donna l'exemple de l'intervention royale dans les élections municipales parisiennes (il y eut des irrégularités électorales pendant la lutte des Armagnacs et des Bourguignons, mais ces irrégularités ne furent pas le fait des rois).

Les interventions de Louis XI dans le choix des magistrats municipaux furent fréquentes : c'est ainsi qu'il écrivit en 1464 des lettres priant les bourgeois de continuer Henry de Livres dans sa charge de prévôt des marchands, ce qui eut lieu ; qu'en 1475 et 1481, il continua, sans se soucier des résultats du scrutin, des magistrats qui avaient accompli leur temps (1).

Sous Louis XII, un événement, qui semblerait au premier abord ne pas avoir de répercussion sur le régime municipal, eut lieu le 25 octobre 1499. Nous voulons parler de la chute du pont Notre-Dame. Les registres du Bureau de la Ville (2) nous ont laissé un court récit de cette catastrophe.

CHEUTTE DU PONT (*Nostre-Dame*), 25 octobre 1499.

(1) Pour l'ingérence de Louis XI dans les élections de l'Hôtel de Ville l'on ne peut consulter que le Registre des élections des prévôts des marchands, des échevins et autres officiers (1411-1542) déposé aux Archives. — Les registres des délibérations du Bureau de la ville de Paris (publiés dans l'*Histoire générale de Paris*) nous seront d'un grand secours pour les successeurs de Louis XI, car on y trouve le texte des lettres royales appuyant telle candidature auprès des bourgeois. On y voit aussi les remontrances qu'adresse le corps de ville et ils sont, à ce double point de vue, des plus intéressants à consulter.

(2) C'est par ce récit que s'ouvrent ces Registres (t.I, p. 1), c'est pourquoi nous avons tenu à le reproduire.

« Le vingt-cinquième jour d'octobre l'an mil quatre cens quatre vingtz dix-neuf, environ l'eure de neuf heures au matin, le pont Nostre-Dame, appartenant à la ville de Paris, lequel estoit fondé et porté sur pieulx de bois, et ouquel avoit soixante cinq maisons, est cheut et tombé en la rivière de Seine. Et pour ce que la ruyne a esté preveue, les habitans dud. pont se sont saulvez, excepté quatre ou cinq personnes, et ont transporté la plus grant partie de leurs biens. »

La municipalité fut rendue responsable de cet événement et durement frappée. Il est vrai que cette chute avait été prévue et que le corps de ville en avait été informé. Quoi qu'il en soit le prévôt des marchands, les échevins alors en exercice, ainsi que deux échevins de l'année précédente, le cleric-receveur et le procureur de la Ville furent arrêtés. Une commission provisoire fut nommée à l'effet de gérer les intérêts de la Ville. Le Parlement instruisit l'affaire et conclut à la culpabilité des magistrats municipaux par un arrêt du 9 janvier 1499 (1). Le prévôt des marchands fut condamné à 1000 livres parisis, deux échevins en exercice et ceux de l'année précédente chacun à 400 livres parisis, lesdites condamnations prononcées au profit de la ville de Paris pour la reconstruction du pont. De plus les condamnés furent déclarés incapables d'exercer leurs charges désormais.

(1) Félibien, *op. cit.*, t. III, p. 571.

Mais la disposition principale de l'arrêt, disposition qui à l'occasion d'un procès allait modifier profondément un office municipal, est celle-ci : « Et a ordonné et ordonne ladite cour que l'office du greffe et clerc de ladite ville sera divisé et séparé, et le divise et sépare dès maintenant à *tousjours* de l'office de receveur, comme incompatibles ensemble ». Ainsi désormais dans la charge du clerc de la Ville ne devaient plus rentrer les attributions du receveur.

Un arrêt du 1^{er} août 1500 met fin au régime de la commission provisoire : des élections devaient être faites pour nommer un prévôt des marchands et quatre échevins. Le Parlement fixa, à cette occasion, certaines règles relatives à ces élections dans un arrêt du 8 août. Ces règles, qui différaient quelque peu de la procédure antérieure, n'ont pas besoin d'être rapportées, car elles ne devaient s'appliquer qu'aux élections du 16 août 1500.

François I^{er}, au commencement de son règne, rendit, conformément à la tradition, une ordonnance (1) pour confirmer les lettres antérieures relatives aux privilèges des bourgeois, échevins et prévôt des marchands de Paris. Mais cette ordonnance supprime aussi un abus qui s'était introduit : les bourgeois condamnés faisaient appel « au moyen de quoy ils demeurent impunis, et sans payer lesdites amendes ». De plus l'Hôtel de Ville

(1) Isambert, *Anciennes lois*, t. 12, p. 33.

n'avait pas de prisons et il fallait conduire les délinquants à la Conciergerie, ce qui occasionnait de grands frais. Aussi pour que les anciennes ordonnances fussent mieux respectées à l'avenir, les lettres de François I^{er} décidaient que les petites causes en matière civile n'excédant pas 25 livres tournois seraient mises à exécution nonobstant opposition ou appel ; et, d'autre part, elles autorisaient l'établissement de prisons à l'Hôtel de Ville « aux charges d'y garder, nourrir et entretenir ceux qui seront emprisonnez ».

Le règne d'Henri II débute au point de vue municipal par un édit du mois d'octobre 1547 (1) qui restreignait le choix des électeurs. En effet dorénavant ne pouvaient être magistrats municipaux que les bourgeois ; les officiers des cours souveraines ou des juridictions ordinaires, les avocats et procureurs de ces tribunaux ne pouvaient en aucun cas exercer les fonctions municipales, et cela pour deux raisons données dans le préambule : la première c'est que les bourgeois étaient plus au courant des affaires municipales, la seconde c'est qu'ils avaient aussi plus de loisirs que les magistrats.

Cet édit était général et devait s'appliquer à tout le royaume. La municipalité de Paris protesta et résolut de présenter requête au Parlement « pour faire supplanter la publication dudit édict (2) », ainsi que de délé-

(1) Isambert, *Anciennes lois*, t. 13, p. 34.

(2) *Histoire générale de Paris*, Registres du Bureau de la Ville, t. 3, p. 100.

guer auprès du roi deux de ses membres pour lui faire des remontrances. Malgré les protestations de l'Hôtel de Ville l'édit fut enregistré le 28 novembre.

Toutefois il ne devait pas être mis à exécution et il fut constamment enfreint sous le règne d'Henri II. Nous voyons en effet par les Registres de la Ville (1) que le 16 août 1548 fut élu prévôt des marchands Claude Guyot, « notaire et secrétaire du Roy et contrerolleur de l'audience de la Chancellerie de France ». Le premier président du Parlement, chargé de recevoir le serment du nouvel élu, fit ses réserves au moment de la prestation du serment. Mais l'élection fut maintenue et Claude Guyot fut encore réélu en la même qualité à l'expiration de ses fonctions. « Le précédent porta malheur à l'édit, car les prévôts des marchands qui se succédèrent jusqu'à la fin du règne furent, sans exception, des officiers de justice ou avocats des cours souveraines (2). »

Louis XI s'était immiscé dans les élections de la municipalité parisienne sans se soucier de ses édits confirmant les privilèges des Parisiens. Henri II tint la même conduite. Il est vrai que dans des lettres de 1554 il déclarait s'en rapporter entièrement au corps de Ville pour le choix du prévôt des marchands, mais il n'observa pas toujours cette même réserve. Les Registres du Bureau de la Ville (3) nous apprennent en effet que le

(1) *Id.*, p. 135.

(2) Robiquet, *Histoire municipale de Paris*, p. 440.

(3) *Registres du Bureau de la Ville*, t. 4, p. 494.

16 août 1557 il fut procédé à l'élection de deux échevins. L'élection faite, on porta le scrutin au roi à l'Arsenal. Nous citons ici le Registre qui, dans la simplicité de son récit, nous montre tout l'absolutisme du roi : « Il fut trouvé que Mons^r M^e Augustin de Thou, S^r de la Plesse, avocat en Parlement, et sire Pierre Croquet, avaient le plus de voix. Néantmoins led. Sgr, après soy estre informé des personnes, choisist et voullut que led. de Thou et sire Claude Marcel, qui avoit le plus de voix après led. Croquet, feussent recceuz esd. estaz, et ainsi l'ordonna de sa puissance absolue. » Ainsi Croquet fut évincé et Claude Marcel, de par la volonté du monarque, lui fut substitué. Cependant Henri II garda encore quelques ménagements vis-à-vis des électeurs : il choisit, nous dit le Registre, le candidat qui avait obtenu le plus de voix après le second élu. La royauté ne devait pas s'arrêter en si bon chemin : la lecture des comptes-rendus des élections (conservés par les Registres) nous fait connaître les violations du droit électoral commises par les rois jusqu'au jour où ils notifieront purement et simplement le nom des candidats à élire.

Henri II légiféra sur cette matière des élections. Il rendit au mois de mai 1554 (1) un édit réglant l'élection au premier degré du prévôt des marchands et des échevins. Les cinquanteniers et dixainiers, qui procédaient avec les six ou huit bourgeois, désignés par le quarti-

(1) Isambert, *Anciennes lois françaises*, t. 13, p. 382.

nier, à l'élection de quatre notables, se trouvaient avoir la majorité dans cette assemblée. Ils en profitaient pour élire quatre d'entre eux. Aussi les bourgeois, sachant que leur nombre ne leur permettait pas de faire triompher leurs candidats contre l'exclusivisme des cinquanteniers et dixainiers, prenaient l'habitude de ne plus se rendre aux convocations des quartiniers. Après avoir exposé cet abus l'édit ordonnait que les cinquanteniers et dixainiers « ne se pourraient donner les voix les uns aux autres ». Ils étaient tenus désormais de donner leurs voix à quatre des huit bourgeois. S'ils ne tenaient compte de cette prescription et éalisaient leurs collègues le scrutin devait être nul. Quant aux bourgeois ils durent à l'avenir répondre à la convocation du quartinier, sinon ils étaient privés du droit de bourgeoisie. Cette sévérité se comprend fort bien, puisque l'édit leur accordait maintenant le privilège d'être élus à l'exclusion des cinquanteniers et dixainiers.

L'édit frappa d'une amende les contrevenants et pour les connaître il stipula que l'élection des quatre bourgeois se ferait oralement.

L'édit fixa en dernier lieu certaines règles relatives à la composition des 24 conseillers : désormais 10 officiers présidiaux des cours, sept notables bourgeois demeurant à Paris « ne faisant aucun train ni trafic de marchandises, vivans de leurs rentes et revenu », sept autres bourgeois, qui eux pouvaient faire le négoce, devaient remplir les charges de conseillers.

En 1564, Charles IX rendit des lettres patentes (1) qui devaient porter atteinte aux franchises municipales de toutes les villes du royaume, atteinte que le roi se croyait autorisé à porter par suite des troubles de l'époque. Le roi ordonna que dans toutes les villes importantes du royaume l'élection prochaine des prévôts des marchands, maires, échevins, gouverneurs, consuls, jurats « se face du nombre double d'autant de personnes qu'il a accoustumé estre fait ». On devait envoyer le rôle des élus au roi « afin que sur icellui nous choisissons dud. nombre ceulx que jugerons et estimerons le plus utiles et cappables à lad. administration ». C'est toujours la même prétention de la part du roi d'être meilleur juge des qualités des candidats que les électeurs eux-mêmes.

Ces lettres du 14 juillet 1564 ne devaient pas passer sans protestations à l'Hôtel de Ville, dont on brisait ainsi toutes les traditions. Le Parlement avait résolu de communiquer ces lettres au prévôt et aux échevins de la Ville avant de les vérifier. L'assemblée qui se tint à l'Hôtel de Ville, le 8 août, pour délibérer sur cette communication, résolut de prier le Parlement de faire des remontrances au roi dans le but de laisser intacts les privilèges de la Ville. La délibération se termine par un passage curieux : « joint que ceste ville estant non seulement différente des aultres, mais admirable sur

(1) 14 juillet 1564, *Registres du Bureau de la Ville*, t. 5, p. 444.

toutes est bien raisonnable qu'elle ne soit mise au rang des autres, et que les lois ou privilèges d'icelle luy soient particulieres et inviolablement gardez ». Ainsi en 1564, la prétention de la municipalité parisienne était d'être mieux traitée que celle des autres villes ; nous verrons plus loin que de nos jours les partisans de l'autonomie communale pour Paris tendent au même but.

Le Parlement se refusa à faire la démarche qu'on lui demandait dans l'intérêt de Paris seul. Mais Catherine de Médicis adressa, le 14 août 1564 (1), au prévôt et aux échevins des lettres les informant qu'ils pouvaient procéder à l'élection suivant le mode accoutumé.

Ces lettres n'avaient qu'un but : faire taire les réclamations de la municipalité. En effet, le lendemain (2), Charles IX manda aux bourgeois de lui envoyer le scrutin immédiatement après l'élection « pour sur icelluy faire le choix et election de celluy des esleuz qu'il nous plaira estre pourveuz dud estat de Prevost, et vous en faire incontinent après sçavoir nostre intention ». Le roi tenait donc pour non avenue la promesse faite par sa mère et l'on peut se demander si une élection faite en double, conformément à l'édit du 14 juillet, n'aurait pas présenté autant ou plus de garanties que celle qui devait se faire dans les conditions indiquées par le roi. Les lettres royales ordonnaient de tenir secret le résul-

(1) *Registres du Bureau de la Ville*, t. 5, p. 450.

(2) *Registres du Bureau de la Ville*, t. 5, p. 451.

tat de l'élection, aussi le Registre ne mentionna-t-il pas le nom des élus.

Charles IX devait aller beaucoup plus loin dans la voie de l'intervention que ses prédécesseurs. C'est ainsi que dans les lettres du 21 août 1565 nous trouvons cette phrase significative : « nous avons, pour certaines considérations à ce nous mouvans choisy pour les d. deux nouveaulx eschevins maistre Philippes Le Lièvre, conseiller de ville, qui a trente voix, et Pierre Delacourt, *encores qu'il n'en aict que quatre.* »

Cependant Charles IX ne se montra pas toujours hostile au corps de Ville. Au mois de mars 1568 (1) il rendit des lettres patentes portant qu'à l'avenir le prévôt des marchands et les échevins, après avoir accompli leur temps, jouiraient, leur vie durant, des prérogatives dont ils avaient joui pendant leur charge. Ils devaient également avoir voix délibérative dans les assemblées communes et générales après les conseillers de Ville.

Henri III voulut aussi accorder des privilèges à ces mêmes magistrats à leur sortie de charge. Par un édit de janvier 1577, il accorda la noblesse aux prévôts et échevins, qui s'étaient succédé à l'Hôtel de Ville depuis l'avènement d'Henri II, et à ceux qui seraient élus par la suite. De plus les lettres stipulaient, comme l'avaient fait les lettres de 1568, que ces prévôts et échevins devaient être convoqués à toutes les assemblées généra-

(1) V. dans Félibien (*Preuves*), t. IV, p. 829, un arrêt du Parlement qui rapporte en partie ces lettres.

les, même aux élections du prévôt des marchands et des échevins.

Comme jadis Charles VI, Henri III, au mois de mai 1589 (1), supprima d'un trait de plume tous les privilèges de la ville de Paris et des autres villes rebelles. Mais ce ne devait être là qu'un épisode de la Ligue et bientôt après Henri IV, par un édit de mars 1594 (2) rendait à Paris tous ses privilèges.

Henri IV ne se soucia pas plus que ses prédécesseurs d'observer la neutralité dans les élections municipales. Ainsi nous voyons sous son règne un échevin proclamé élu avec 29 voix alors que son concurrent en avait obtenu 48. Au surplus ces violations du scrutin devinrent une habitude de la monarchie et ne méritent plus d'être signalées. Et cependant la cérémonie de l'élection subsista jusqu'à la Révolution. On n'osa pas abolir ouvertement le privilège que les Parisiens avaient possédé de toute antiquité d'être gouvernés par des magistrats élus. Désormais le roi envoya une lettre de cachet aux électeurs pour leur signifier le nom des candidats à élire. Il n'y eut plus qu'un simulacre d'élection, qu'une comédie pour tout dire.

(1) Félibien, *Preuves*, t. III, p. 784.

(2) Isambert, t. 15, p. 76.

SECTION V. — Le gouvernement municipal de Paris
sous Louis XIII et Louis XIV.

En même temps qu'ils falsifiaient les élections, les rois continuaient cependant à octroyer des privilèges aux magistrats municipaux de Paris. Cela s'explique puisque seuls les personnages agréables au roi parvenaient aux charges municipales. C'est ainsi qu'en 1616 Louis XIII, pour remercier les prévôt des marchands, échevins, colonels, capitaines, lieutenants et enseignes qui avaient « par leur soing, vigilance et bonne conduite, tellement maintenu le repos et tranquillité de nostre dite Ville de Paris, qu'à leur exemple plusieurs autres villes de cestuy nostre royaume, se sont doucement comportées sous nostre obéissance, pendant nos voyages de Bretagne et Guyenne (1) » leur accorda le privilège d'être exemptés de loger les gens de guerre.

En 1633 (2), il dispensa les officiers de l'Hôtel de Ville de résigner en personne leurs offices. L'ordonnance nous apprend en effet que cette comparution personnelle obligatoire avait de fâcheux résultats et que souvent les officiers, qui attendaient jusqu'à la dernière minute pour résigner, mouraient pendant qu'on les transportait à l'Hôtel de Ville, de sorte que l'office était perdu. Pour

(1) Ord. roy. sur le fait et juridiction de la prevosté des marchands et eschevinage de la ville de Paris, 1664, p. 244.

(2) *Ibid.*, p. 392.

parer à ces inconvénients le roi autorisa les officiers de la Ville à résigner leurs offices par devant notaires ou tabelions « en la mesme forme, et tout ainsi que nos autres officiers », mais cette dispense ne fut octroyée que moyennant le paiement d'une taxe. En outre l'édit assura la conservation de l'office dans le patrimoine du défunt.

Cet édit mit fin à un autre « défaut », la pénurie d'officiers, qui ne suffisaient plus aux besoins de la population. Le roi créa 11 jurés mouleurs, visiteurs et compteurs de bois, 9 jurés vendeurs et contrôleurs de vins, 4 jurés mesureurs de charbon, 3 sergents de ladite ville, etc. (1). Le personnel subalterne de l'Hôtel de Ville fut ainsi renforcé dans une large mesure, ce qui était absolument nécessaire, car la population de la ville avait doublé alors que le nombre des officiers avait plutôt diminué.

Sous le règne de Louis XIV, du moins au début, le régime municipal est le même qu'à l'origine. On peut en juger par une pièce très curieuse intitulée « Discours sommaire de l'establissement, jurisdiction, et pouvoir des prévost des marchands et échevins de la ville de Paris, et officiers d'icelle » (2). Ce discours débute par un paragraphe où sont énumérés les officiers que nous avons toujours vus à la tête de la capitale : « Le Corps

(1) Louis XIII rendit d'autres édits dans le même but : un édit de mars 1639 crée 17 jurés vendeurs et contrôleurs de vins, un édit d'avril 1641 crée des officiers de police.

(2) Ordonnances royales sur le fait etc. 1664, p. 468. Ce discours ne nous fait pas connaître à quelle occasion il en a été fait ni quel fut son auteur.

et Communauté de la Ville, et Parloüier aux Bourgeois, a esté estably de si long-temps, qu'il n'est mémoire du contraire, voire de plus de six cens ans, composé de prévost des marchands, quatre eschevins, procureur du roy, greffier, receveur, conseillers, quartiniers, sergens, archers, et de plusieurs autres officiers. » Ainsi donc le temps n'a amené aucun changement dans la composition du corps municipal.

Mais le discours a pour objet principal de nous faire connaître les pouvoirs de juridiction des magistrats de l'Hôtel de Ville. Il nous rappelle que de tout temps ces magistrats ont eu dans leurs attributions : la juridiction « tant civile que criminelle, sur tous les Ports et autres lieux de la ville » ; la répression des délits qui se commettent sur la Seine et ses affluents ; la connaissance des procès relatifs aux rentes constituées sur l'Hôtel de Ville. D'après ce même écrit les affaires civiles venaient en grand nombre à l'Hôtel de Ville : « à l'esgard de la juridiction civile, elle s'exerce tous les jours audit Hostel de Ville par le moyen des audiances ». Puis pour bien établir d'une façon définitive la compétence du corps de ville en matière de justice répressive, le discours se termine par un relevé chronologique depuis 1425 des arrêts du Parlement et autres documents qui avaient reconnu la compétence exclusive de l'Hôtel de Ville en ces matières.

Louis XIV, qui en mars 1669 (1) avait confirmé toutes

(1) Ordonnance de Louis XIV, roy de France et de Navarre, donnée à

les lettres patentes de ses prédécesseurs accordant des privilèges aux magistrats et bourgeois de Paris, et parmi elles, celles du roi Jean de 1350 (qui permettaient au prévôt des marchands et échevins de lever le droit de compagnie française), rendit au mois de décembre 1672 une grande ordonnance modifiant profondément les lettres confirmatives de 1669. Cette ordonnance était destinée à remplacer les ordonnances de 1415 qui « n'ayant été reveuës ny reformées étaient hors d'usage en plusieurs choses, et conceuës en des termes de police et de navigation qui ne sont plus usitez ». A bien des points de vue la nouvelle ordonnance n'est donc qu'une nouvelle édition de celle de 1415. Ainsi toutes les règles concernant les divers offices dépendant de l'Hôtel de Ville y sont minutieusement exposées, comme elles l'avaient été déjà en 1415.

Mais une innovation considérable doit être signalée, c'est celle résultant de l'article 1^{er} du chapitre III intitulé « Droits de la Compagnie Française supprimez ». Voici la teneur de cet important article. « Pour laisser l'entière liberté au commerce, et exciter d'autant plus les marchands trafiquans sur les rivières, d'amener en cette ville de Paris toutes les provisions nécessaires, *seront et demeureront les droits de Compagnie Française esteins et supprimez*, sans préjudice du droit de hanse, et sans qu'il soit fait autre distinction entre

Paris au mois de mars 1669, concernant la juridiction des Prévost des Marchands et Echevins de la ville de Paris, 1676, p. 125.

marchands, que de forains et de marchands de Paris, ès cas portez par les réglemens. » Cet article abolissait donc purement et simplement le privilège dont jouissaient depuis des siècles les marchands de Paris. C'était le régime de la liberté commerciale substitué au régime du monopole. Il faut avouer que pour l'époque cette réforme pouvait paraître très hardie : on comprenait enfin que l'approvisionnement d'une ville, fût-ce Paris, pouvait sans inconvénient être assuré par le libre jeu des volontés individuelles.

Si au point de vue de l'intérêt général cette ordonnance constituait un grand progrès, c'était en même temps un coup terrible porté à la corporation des anciens marchands de l'eau. L'on peut dire que depuis cette époque le rôle glorieux de cette célèbre corporation est terminé. Le chef de la municipalité continuera à porter le nom de prévôt des marchands, mais ce titre ne présentera plus qu'un souvenir du passé. Ce ne sont plus les marchands en effet qui siègent à l'Hôtel de Ville, mais les membres des hautes cours dont le siège était Paris.

L'ordonnance de 1672 consacra son dernier chapitre à l'énumération des fonctions des magistrats municipaux. Le prévôt des marchands et les échevins durent surtout se préoccuper de faire respecter les réglemens concernant la rivière. A cet effet le prévôt et les échevins devaient se transporter sur les ports tous les lundis ; les autres jours de la semaine un échevin devait se trouver

sur les lieux le matin avant dix heures pour faire ensuite son rapport au Bureau. Deux huissiers (l'ordonnance substitua cette expression à celle anciennement usitée de sergents) furent également chargés de faire des rondes sur les ports pour dresser des procès-verbaux. Les fonctions de procureur du roi et de la ville, celles du greffier, celles du receveur furent réglementées par l'ordonnance, mais sans aucun changement notable.

Au mois d'août 1692, Louis XIV rendit, pour remplir les caisses du Trésor, un édit qui modifiait profondément le régime municipal de la France. Au principe de l'élection cet édit substituait le principe de la vénalité et de l'hérédité des charges municipales. Mais cette déplorable mesure ne devait pas s'appliquer à Paris et à Lyon. Ces deux villes eurent le privilège de pouvoir continuer à élire leurs magistrats. Cependant ces deux cités n'avaient pas trop à se féliciter du prétendu privilège que le roi leur accordait, car nous savons ce qu'étaient devenues ces élections et combien l'influence royale s'y faisait sentir.

Du reste, l'édit de 1692, qui respectait le caractère électif du prévôt des marchands, portait atteinte par une autre disposition aux franchises municipales de Paris : il créait douze offices d'assesseurs du prévôt des marchands. Ces assesseurs du prévôt devaient remplir les fonctions attribuées aux conseillers de ville. Mais l'édit n'éclaircit pas la question de savoir si ces nouveaux

officiers vinrent s'ajouter aux 26 conseillers déjà existant; ou si au contraire le nombre des conseillers fut réduit d'un nombre égal à celui des nouveaux assesseurs. Pour donner une plus grande valeur aux nouveaux offices l'édit ordonna que désormais la moitié des échevins serait prise, lors des élections annuelles, parmi les assesseurs. Une autre disposition stipulait que les assesseurs élus échevins ne pourraient occuper cette charge qu'une fois. Ces deux dispositions devaient contribuer à faire hausser le prix des nouveaux offices en donnant une presque certitude à tous les assesseurs de passer par l'échevinage si envié.

Cette création des douze assesseurs du prévôt des marchands ne fut pas de longue durée. L'année suivante, en effet, un arrêt du Parlement du 20 novembre (1) ordonnait l'enregistrement de lettres patentes qui prononçaient la suppression des offices nouvellement créés à Paris. Il est probable, quoique l'arrêt ne la mentionne pas, que ces offices avaient été rachetés au roi (c'était en effet une habitude pour les villes de racheter les charges imposées par le roi).

En 1700, Louis XIV, préoccupé des conflits qui s'élevaient entre le Châtelet et l'Hôtel de Ville, résolut, pour mettre fin à cet état de choses, de faire un règlement fixant nettement les attributions du lieutenant du prévôt de Paris, d'une part, et celles du prévôt des marchands et échevins, d'autre part. Cet édit entre dans des

(1) Félibien, *Preuves*, t. 5, p. 240.

détails très minutieux pour séparer les deux compétences, mais nous ne l'y suivrons pas.

Louis XIV, qui, en 1692, avait dispensé les villes de Paris et de Lyon de l'application de son édit sur la vénalité des charges municipales, prit une mesure analogue à propos d'un édit rendu en 1704. Cet édit créait deux échevins perpétuels dans toutes les villes du royaume pour remplacer « ceux qui s'élisent annuellement et le plus souvent par brigues et par cabales (1) ». L'édit étant général devait s'appliquer à Paris. Mais quelques mois après, Louis XIV, dans une déclaration (2), dispensait les villes de Paris et de Lyon de l'application de l'édit de janvier. Ce fait est à noter, car il tend à prouver, ce que nous avons déjà remarqué, que les rois ont toujours eu souci d'accorder à Paris, et aussi à Lyon, plus de libertés qu'aux autres villes du royaume.

Paris gardait donc intacts ces privilèges alors que dans toutes les autres villes (à l'exception de Lyon) les libertés municipales disparaissaient peu à peu. Mais si les formes extérieures étaient les mêmes que dans l'ancien temps, combien différente était la vie municipale du Paris du XVIII^e siècle ! Les magistrats de l'Hôtel de Ville, créatures du roi, ne sont plus occupés qu'à suivre les règles d'une étiquette minutieuse. L'histoire de l'Hôtel de Ville n'est plus que le récit de cérémonies n'ayant aucun rapport avec la vie de la cité, ce ne sont plus que « prises de deuil », processions, « entrées », etc.

(1) Isambert, *Anciennes lois françaises*, t. 20, p. 441.

(2) 15 avril 1704. Fêlibien, *Preuves*, t. 4, p. 411.

CHAPITRE II

DE LA RÉVOLUTION A LA LÉGISLATION ACTUELLE.

SECTION I. — La période révolutionnaire.

§ 1. — Assemblée des Electeurs.

Une des premières victimes de la Révolution fut le prévôt des marchands de Flesselles qui, accusé de trahison, fut tué le 14 juillet 1789 par un inconnu. Le Bureau de la Ville se trouvait ainsi privé de son chef. Une autre assemblée siégeait dès le 27 juin à l'Hôtel de Ville, c'était l'Assemblée des Electeurs. Il est nécessaire de rechercher quelle avait été l'origine de cette assemblée.

Le règlement royal du 13 avril 1789, qui convoquait les trois ordres de la ville de Paris pour élire leurs représentants aux États généraux, prévoyait dans son article 12 (1) la division de la Ville en districts. L'établissement de ces districts était une simple mesure destinée à faciliter l'élection des « représentans » du Tiers-Etat. Le prévôt des marchands était chargé d'établir les districts, qui légalement devaient disparaître aussitôt l'élection faite. Mais il n'en fut pas ainsi. Les districts

(1) V. le règlement dans *Les élections et les cahiers de Paris en 1789*, par Chassin, t. I, p. 399.

une fois rassemblés restèrent en permanence et jouèrent un rôle très important dans l'histoire de Paris pendant cette période.

Les districts furent convoqués pour le 21 avril. Ils devaient élire un électeur par 100 membres présents au moment du vote. Cette prescription du règlement ne fut pas prise à la lettre et, quoiqu'il y eût beaucoup d'abstentions parmi les électeurs primaires, le nombre des électeurs élus par les districts s'éleva à 407. C'est la réunion de ces 407 Electeurs qui forma l'Assemblée des Électeurs du Tiers. La mission de cette Assemblée était étroitement limitée : elle devait d'abord fondre tous les cahiers particuliers des districts en un seul cahier général qui devait être porté aux Etats par les députés de Paris ; et ensuite élire les représentants de l'ordre du Tiers de Paris aux Etats Généraux. Normalement elle devait se dissoudre après avoir accompli cette double tâche. Mais, dès le 10 mai, elle décida qu'elle ne se séparerait pas pendant la tenue des Etats Généraux afin de rester en communication plus directe avec les députés de Paris aux Etats Généraux. Aussi après avoir élu les députés et les députés suppléants l'Assemblée des Électeurs s'ajourna au 7 juin. Par suite de difficultés suscitées par le Bureau de la Ville pour permettre à l'Assemblée de siéger à l'Hôtel de Ville, la première réunion dans cet édifice n'eut lieu que le 27 juin. Quelques électeurs nobles et ecclésiastiques vinrent se joindre à l'Assemblée des Électeurs du Tiers qui fut ainsi composée de 449 membres.

Les Électeurs furent associés dès le 13 juillet à l'administration municipale de la Ville. En effet le comité permanent, qui avait été constitué à cette date, comprenait outre le Bureau de la Ville un certain nombre d'Électeurs. Après l'assassinat de de Flesselles, l'Assemblée des Électeurs seule est maîtresse à l'Hôtel de Ville. Mais la municipalité était sans chef. Aussi la foule qui avait envahi l'Hôtel de Ville, proclama-t-elle le 15 juillet Bailly maire de Paris et non plus prévôt des marchands, Celui-ci demanda du reste aux districts une confirmation de cette élection un peu sommaire, confirmation qui lui fut accordée.

L'Assemblée des Électeurs comprit bientôt que légalement elle ne pouvait avoir la prétention de représenter le corps municipal de Paris. Sa mission était trop nettement limitée pour qu'il pût y avoir aucun doute à cet égard. Aussi dès le 18 (1) elle avait pris à l'unanimité la résolution de convoquer les districts pour que ceux-ci élussent un véritable corps municipal. Mais cette décision ne devait pas être exécutée. Ce ne fut que le 23 juillet, sur l'initiative de Bailly, que les districts furent invités à élire deux députés qui devaient élaborer avec le maire un plan d'administration municipale (2). Ces 120 députés (3) se réunirent le 25 juillet à l'Hôtel de

(1) V. cet arrêté dans Chassin, *op. cit.*, t. 3, p. 603.

(2) V. la lettre de Bailly, *ibid.*, p. 629.

(3) Pour être exact il faudrait dire 122 députés, car l'Université formait un district. Mais il était d'usage de dire les 120 députés comme on dira plus tard, au 5 août, les 180 députés.

Ville, mais ils prièrent les Électeurs de « continuer leurs séances, jusqu'à ce qu'il ait été pris des mesures pour suppléer au service dont la force des circonstances leur avait fait un devoir de se charger pour le bonheur public ». Déférant à cette invitation les Électeurs ne se séparèrent que le 30 juillet.

§ 2. — Assemblée des Représentants.

Les 120 députés élus le 24 juillet prirent le nom d'Assemblée des Représentants de la commune de Paris. Cette assemblée, qui s'était réunie pour la première fois le 25 juillet 1789, devait continuer ses séances jusqu'au 18 septembre 1789.

Bailly, dans sa lettre du 23 juillet, avait prescrit l'élection de deux députés par district pour former une assemblée « destinée à concerter avec lui un plan d'administration municipale ». Les pouvoirs de la nouvelle assemblée se trouvaient, semble-t-il, bien délimités. Au surplus dans l'intention de Bailly les Electeurs devaient continuer à siéger pour expédier les affaires municipales. Quant aux 120 leur mission devait consister uniquement en l'élaboration du plan de l'organisation municipale. Les choses ne se passèrent pourtant pas ainsi. L'Assemblée des Représentants se préoccupa dès le début de l'étendue de ses pouvoirs ; elle constata que la plupart de ses membres avaient reçu un mandat leur permettant d'administrer, elle prit en conséquence

un arrêté où elle se reconnaissait et le pouvoir d'administrer et le pouvoir de tracer un plan d'organisation municipale (1).

Après avoir réglé cette question primordiale, une des premières mesures de l'Assemblée fut d'augmenter son effectif. Elle décida, en effet, le 1^{er} août, que les districts éliraient chacun un troisième député qui prendrait séance dès le 5 août. Les districts devaient également élire un quatrième député, mais ces quatrièmes députés ne devaient faire partie de l'Assemblée que quand celle-ci l'aurait décidé.

L'Assemblée des Représentants, ainsi renforcée, s'occupa de l'existence de l'ancien Bureau de la Ville qui jusque-là n'avait pas été supprimé officiellement. Bailly porta la question devant l'Assemblée. Celle-ci déclara que les pouvoirs des « officiers composant ci-devant le Bureau de la Ville » avaient pris fin (2); et que comme il était nécessaire que la juridiction de l'ancien Bureau fût exercée, le maire serait invité à s'entourer de quatre gradués comme assesseurs afin de rendre la justice. Il faut remarquer cependant que deux officiers ne furent pas atteints par cette mesure, ce furent le procureur du roi et de la ville et le greffier, qui continuèrent à rester en fonctions.

L'Assemblée des Représentants avait, dès sa première

(1) V. l'arrêté dans les *Actes de la Commune de Paris pendant la Révolution* publiés par Sigismond Lacroix, t. I, p. 38.

(2) Sigismond Lacroix, *op. cit.*, p. 225.

séance, élu seize commissaires chargés d'élaborer le plan de l'organisation municipale de Paris. Leur travail était achevé dès le 12 août. Voici les grandes lignes du projet (1). Paris devait être administré par trois assemblées. La première portait le nom d'*Assemblée Générale des Représentants de la Commune de Paris*, elle était composée de 300 membres, élus à raison de cinq par district. Elle devait se renouveler totalement dans une période de cinq années : chaque année, en effet, un des cinq membres de chaque district devait sortir de charge. Elle ne devait avoir que deux sessions : l'une en juin, l'autre en décembre ; ces sessions ne pouvaient pas se prolonger pendant le mois suivant. L'Assemblée générale devrait être présidée par le maire ; elle devait en outre élire deux vice-présidents.

Cette Assemblée générale des Représentants de la Commune devait élire le *Conseil de Ville*, qui forme la seconde assemblée, chargée aux termes de l'article 2 du titre II (2) de « l'administration journalière des objets attribués à la Municipalité, de la juridiction qui y est attachée, et du soin d'exécuter les décisions, résolutions et règlements faits par l'Assemblée générale. »

(1) Ce projet a été imprimé en 1789 sous le titre de *Projet du plan de municipalité de la ville de Paris, présenté à l'Assemblée générale des Représentants de la Commune*, le 12 août 1789. C'est une petite brochure de 52 pages qui n'a pas été réimprimée depuis. M. Robiquet dans le *Personnel municipal de Paris pendant la Révolution* en a fait une analyse à la p. 147, note 6. M. Sigismond Lacroix se propose de donner une réimpression totale du projet dans un prochain ouvrage.

(2) *Projet du plan*, etc., p. 4.

Le Conseil de Ville devait se composer de 60 membres que l'Assemblée générale devait prendre dans son sein. Ces 60 membres se répartissaient ainsi : un maire, un commandant général, huit échevins, un procureur général de la Commune, deux substituts du procureur général, huit présidents de départements et 39 conseillers de ville. C'était l'Assemblée générale qui devait élire chaque titulaire de ces diverses fonctions.

Enfin la troisième assemblée était le *Bureau de Ville*, composé de 21 officiers pris dans le Conseil de Ville. Ses attributions sont énumérées dans les articles 3 et 4 du titre 5 du projet : « Ce Bureau délibérera sur les moyens d'établir l'harmonie entre les opérations respectives des départements (1) ». Il avait charge du maintien de l'ordre et devait nommer à toutes les places des divers départements, sur la présentation du président du département.

Le chef de la municipalité était le maire (2) qui était « Président né du tribunal contentieux, de tous les départements et de toutes les assemblées ». Le maire était ainsi revêtu d'une autorité considérable. Mais ce qui tendait à lui donner une force morale bien plus grande encore, c'était la forme de son élection. Tous les citoyens, investis du droit de vote, étaient appelés à élire le maire sur une liste de trois membres du Conseil de Ville présentés par l'Assemblée générale. Ce qu'il y a de

(1) *Ibid.*, p. 14.

(2) V. le titre VI du *Projet du plan*, etc., p. 15.

remarquable, et ce qui prouve jusqu'à quel point l'on tenait à ce que l'élection du maire fût à la discrétion des districts, c'est que ceux-ci avaient le droit de déclarer cette présentation suffisante ou non suffisante. Dans ce dernier cas l'Assemblée générale devait procéder à l'élection de trois candidats supplémentaires, de telle façon que les districts pouvaient faire porter leur choix sur un des six candidats présentés. Cependant et probablement dans le but d'éviter les abus du pouvoir personnel, le maire n'était élu que pour deux ans et ne pouvait être réélu qu'après une période de quatre années.

Nous terminerons cette analyse du projet en donnant les titres que portaient les huit départements qui devaient se partager l'administration de la ville de Paris : subsistances et approvisionnement de Paris ; police ; direction des établissements publics (enseignement, mont-de-piété, poste, etc.) ; travaux publics ; hôpitaux ; domaine de la ville ; impositions ; gardes nationales parisiennes. A côté de ces huit départements se trouvait le Tribunal contentieux. Chaque département avait à sa tête un président, et en outre plusieurs assesseurs.

Tel fut le projet qui fut lu à l'Assemblée des Représentants le 12 août et dont l'exposé des motifs fut présenté dans la séance du 20 août. Sans faire ici une critique détaillée du projet, on peut cependant lui adresser un reproche, celui d'avoir trop multiplié les rouages : on ne voit pas bien en effet la nécessité de cette assemblée de

300 représentants qui ne devait se réunir que deux fois par an. Il semble que le Conseil de Ville et le Bureau de Ville eussent été suffisants pour assurer la marche des affaires. De plus, autre vice, l'élection du maire par les citoyens devait lui donner trop de puissance.

L'Assemblée des Représentants invita les districts à accepter provisoirement les titres du projet concernant l'Assemblée générale des Représentants, le Conseil et le Bureau de Ville, et à nommer les cinq députés auxquels ils avaient droit. De plus elle « arrêta que le salut de cette capitale exige que les Représentants actuels de la Commune continuent leurs fonctions, jusqu'à ce qu'ils soient remplacés par l'assemblée des trois cents (1) ». En conséquence l'Assemblée resta en fonctions jusqu'à la constitution de la nouvelle.

§ 3. — Seconde Assemblée générale des Représentants de la Commune.

Les districts élurent leurs députés et la nouvelle assemblée fut constituée le 18 septembre. Elle comprenait sur 300 membres 115 membres ayant fait partie de la précédente assemblée. Conformément au plan de municipalité que nous venons d'analyser l'Assemblée générale devait élire le Conseil de Ville. C'est à elle et non aux districts que le projet réservait cette élection. Néan-

(1) Arrêté du 30 août 1789 dans les *Actes de la Commune etc.* t. 1, p. 397.

moins l'Assemblée, ayant constaté que 28 districts avaient nommé un député pour être admis au Conseil des Soixante, résolut de se rallier à la volonté des districts. Elle décida que les 60 administrateurs seraient élus par les districts, dans le nombre de leurs cinq députés.

Mais l'Assemblée qui abdiquait ainsi une partie de ses pouvoirs nomma cependant elle-même les présidents des huit départements, comme le projet lui en reconnaissait le droit.

Si l'organisation municipale s'échafaudait ainsi peu à peu, il ne faut cependant pas oublier que tout cela n'était que provisoire : le régime municipal de Paris était encore à établir. L'Assemblée Nationale avait par le décret du 14 décembre 1789 doté toutes les communes de France d'un régime municipal. Mais Paris avait été formellement réservé : un règlement particulier, rédigé par l'Assemblée Nationale « sur les mêmes bases et d'après les mêmes principes que le règlement général (1) » devait régir Paris. L'Assemblée des Représentants nomma dans sa séance du 2 décembre un comité de constitution composé de 24 membres, comité qui fut autorisé à communiquer avec le comité de constitution de l'Assemblée nationale (2). Les districts de-

(1) Art. 18 in fine. Duvergier, *Collection des lois*, t. 1, p. 76.

(2) Voici le considérant de l'arrêté qui explique clairement la nécessité de l'entente entre les deux comités : « Que cependant l'Assemblée s'en occuperait inutilement si, ne connaissant point les bases particulières que l'Assemblée Nationale se propose d'établir pour la ville de Paris, elle

vaient être consultés : chaque titre du plan de municipalité rédigé devait leur être adressé « pour avoir leur vœu ».

L'élaboration du plan de municipalité fut dès lors l'œuvre principale de l'Assemblée. Elle se prolongea jusqu'au 8 février 1790. Mais ce plan, comme celui lu le 12 août 1789 à la première Assemblée des Représentants, était destiné à ne pas aboutir. L'Assemblée n'avait plus d'autorité : les districts envoyaient sans cesse des délégations pour protester contre les mesures prises. De plus ils avaient constitué à l'Archevêché une assemblée qui, dès le premier jour, avait éveillé les susceptibilités de l'Assemblée légale. Cette Assemblée, formée de représentants des districts, était destinée à servir de centre de réunion pour les 60 districts disséminés à travers la capitale. D'autre part Bailly, se détachant de plus en plus de l'Assemblée régulière, obéissait aux injonctions de l'Assemblée rivale. Aussi, le 9 avril, les 240 (60 membres de l'Assemblée faisaient partie du Conseil de Ville) résolurent-ils à l'unanimité de donner leur démission, mais ils offraient de rester à leur poste jusqu'à l'élection de leurs successeurs.

L'Assemblée de l'Archevêché avait fait, comme l'Assemblée des Représentants, un plan de municipalité.

partait de principes différents, d'où il pourrait résulter qu'un plan fait par les Représentants de la commune et revêtu de l'approbation des districts serait rejeté par l'Assemblée Nationale et le Roi, comme contraire aux grandes vues d'ordre public qui dirigent la législation générale » *Actes de la Commune*, etc., t. 3, p. 98.

Ce fut ce projet que Bailly déposa à la barre de l'Assemblée Nationale dans sa séance du 10 avril. L'Assemblée des Représentants envoya le sien quelques jours après. Elle continua à siéger jusqu'au 8 octobre 1790. Elle assista donc à la réélection de Bailly qui eut lieu le 3 août, élection faite conformément au décret qu'avait rendu l'Assemblée Nationale sur le régime municipal de Paris.

§ 4.— Décret des 21 mai, 27 juin 1790.

Ce décret, qui avait fait l'objet de tant de projets successifs, porte la date des 21 mai, 27 juin 1790 (1). Voici quelles étaient ses principales dispositions. La municipalité se compose d'un maire, de seize administrateurs, de 32 membres du Conseil municipal, de 96 notables, d'un procureur de la commune et de deux substituts. Les districts sont supprimés et remplacés par des sections au nombre de 48 ; ces sections devaient comprendre, autant que possible, un même nombre de citoyens actifs. Les sections ne doivent se réunir que lorsqu'il y a des élections, à moins de convocation du Conseil général. Nous trouvons dans ce décret, comme dans le plan de municipalité de la première Assemblée des Représentants, trois assemblées : 1^o le Bureau composé du maire et de seize administrateurs ; 2^o le Conseil municipal composé de 32 membres. Le Bureau et le Conseil municipal forment le Corps municipal ; 3^o le Conseil

(1) Duvergier, *Collection des lois*, t. I, p. 209.

général de la Commune composé de 96 notables et de tous les membres composant les deux assemblées précédentes, soit un total de 145 membres.

Un mécanisme compliqué réglait les élections nécessaires au recrutement de ces assemblées. Les 48 sections éalisaient chacune trois membres. La liste des 144 membres ainsi élus par les sections était imprimée et distribuée aux sections qui devaient donner leur approbation à chacun des 144 candidats. Chaque section rayait de la liste ceux des candidats qui n'avaient pas son agrément. Cette opération faite dans chaque section les listes modifiées étaient envoyées à l'Hôtel de Ville. Les citoyens non acceptés par la majorité des sections étaient alors définitivement retranchés de la liste. Les sections étaient tenues de nommer de nouveaux candidats pour remplacer ceux qui avaient été rayés. Ces nouveaux candidats étaient du reste soumis à un nouvel examen dans les sections qui avait lieu de la même manière que le premier et entraînait les mêmes conséquences. Lorsque 144 candidats avaient obtenu l'agrément de la majorité des sections, le Conseil de la Commune était formé.

Pour désigner parmi ces 144 membres les 48 membres qui devaient composer le Corps municipal voici comment on procédait. Dans chaque section tout citoyen actif inscrivait sur un bulletin dix noms choisis parmi les membres du Conseil général. Les candidats ayant obtenu le quart des suffrages étaient membres du Corps municipal jusqu'à concurrence de 48. Si les pre-

mier et second tours ne donnaient pas le nombre nécessaire de membres réunissant le quart des voix, un troisième tour avait lieu et la majorité relative était suffisante.

D'après Mortimer-Ternaux les résultats étaient mauvais et le hasard jouait un grand rôle dans ces élections compliquées : « en effet, chaque bulletin de liste pour l'élection des 48 membres ne contenant que dix noms sur 144, ce scrutin devait produire des résultats en dehors de toute prévision et donner souvent à la minorité l'occasion de l'emporter sur la majorité elle-même (1) ».

Quant au Bureau composé de seize administrateurs, il était élu par le Conseil général lui-même et non plus par les sections ; mais le Conseil général devait faire porter son choix sur les membres du Corps municipal. Les sections faisaient donc encore sentir ici leur influence : le système employé équivalait à une présentation de trois candidats par les sections pour chaque place d'administrateur.

Le maire tirait ses pouvoirs de l'élection populaire. Il était, de même que le procureur, élu au scrutin individuel par les sections.

Les attributions respectives du Bureau, du Conseil municipal et du Conseil général de la Commune ne sont pas très nettement indiquées dans le décret spécial à Paris. La raison en est que ce décret renvoie au décret

(1) *Histoire de la Terreur*, t. I, p. 335.

général sur les municipalités pour les dispositions auxquelles il ne déroge pas (1).

Le Bureau était divisé en cinq départements : subsistances ; police ; domaine et finances ; établissements publics de la ville de Paris ; et travaux publics. Le Bureau devait se réunir trois fois par semaine ; c'était à lui qu'incombait l'administration journalière de la Ville. La répartition des 16 administrateurs entre les cinq départements était laissée au Corps municipal. Le Bureau devait présenter un exposé sommaire de son administration au Conseil municipal tous les deux mois.

Le Conseil municipal avait des pouvoirs de surveillance et de contrôle sur le Bureau. Il devait se réunir une fois tous les 15 jours.

Le Conseil général de la Commune devait délibérer sur les affaires les plus importantes. De plus c'était lui qui, nous l'avons vu, élisait les seize administrateurs. Ses séances étaient publiques.

En somme cette loi se rapprochait beaucoup du projet de plan de municipalité élaboré par les 16 commissaires de la première Assemblée des Représentants. Les trois nouvelles Assemblées ressemblaient assez aux trois anciennes ; il est vrai que les noms étaient changés et le nombre de leurs membres diminué, mais les attributions restaient les mêmes. De même le maire était encore élu

(1) Les articles communs à Paris et aux autres villes sont placés à la suite du décret des 21 mai-27 juin 1790.

par les citoyens réunis dans leurs sections, substituées aux districts.

§ 5. — **Commune constitutionnelle.**

La nouvelle Assemblée instituée par le décret des 21 mai-27 juin 1790 et qui devait succéder à la seconde Assemblée des Représentants, tint sa première séance le 9 octobre 1790. Nous n'entreprendrons pas de raconter l'histoire de cette Assemblée, que l'on a appelée la Commune constitutionnelle. Disons seulement quelle fut sa fin.

Le 17 juillet 1792 un arrêté municipal avait ordonné la permanence des sections, permanence qui avait été repoussée d'une façon très ferme par l'Assemblée nationale lors de la discussion du décret du 21 mai 1790. C'est cette permanence qui permit aux sections d'organiser leur coup d'Etat contre l'Assemblée de l'Hôtel de Ville. Dans la nuit du 9 au 10 août la section des Quinze-Vingts prit un arrêté instituant trois commissaires par section pour se rendre à l'Hôtel de Ville et se joindre à la Commune. Cet arrêté fut porté immédiatement à toutes les autres sections, qui, pour la plupart, élurent les commissaires que l'on demandait. Ces commissaires se rendirent à l'Hôtel de Ville où siégeait le Conseil général en séance de nuit. Les nouveaux venus se bornèrent à s'installer dans une salle voisine. Ce ne fut que le lendemain, le 10 août, à 7 heures du matin, qu'ils tin-

rent leur première séance. Ils prirent un arrêté (1) pour suspendre le Conseil général de la Commune, mais ils laissèrent en fonctions le maire, le procureur et les 16 administrateurs. Ainsi disparut l'Assemblée légale de la Commune constitutionnelle pour faire place à la Commune insurrectionnelle (2).

§ 6. — Commune insurrectionnelle.

L'arrêté des Quinze-vingts ne prévoyait qu'une représentation de trois membres par section à la nouvelle Commune. Celle-ci trouva le nombre insuffisant et le doubla, elle se composa dès lors de 288 membres. Mais le fait brutal d'une assemblée illégale chassant l'assemblée régulière devait amener des protestations. On les entendit à l'Assemblée législative. Les griefs formulés à la séance du 29 août contre la Commune provisoire amenèrent l'Assemblée à voter un décret (3) contre la Commune provisoire. Ce décret instituait une nouvelle municipalité provisoire : les sections de Paris devaient nommer *dans les 24 heures* chacune deux citoyens à l'effet de constituer le Conseil général de la Commune.

(1) V. cet arrêté dans les procès-verbaux de la Commune de Paris dans l'ouvrage intitulé *Mémoire sur les journées de septembre 1792*, par Jourgniac de St-Méard (1823), p. 159.

(2) On n'a guère de renseignements sur cette substitution de la Commune insurrectionnelle à la Commune constitutionnelle : le procès-verbal de cette dernière séance ayant été gardé par Royer-Collard. V. Robiquet, *Personnel municipal de Paris pendant la Révolution*, p. 512.

(3) V. ce décret dans l'*Histoire parlementaire de la Révolution française*, par Buchez et Roux, t. XVII, p. 152.

Les commissaires qui siégeaient à l'Hôtel de Ville depuis le 10 août devaient cesser leurs fonctions.

Malgré le bref délai imparti pour les élections la Commune resta à l'Hôtel de Ville. Le 2 septembre nouveau décret qui modifie celui du 30 août en portant à 288 le nombre des membres du Conseil général de la Commune, non compris les officiers municipaux, le maire, le procureur de la Commune et ses substituts. Ce décret ne fut pas plus exécuté que le précédent.

§ 7. — L'Hôtel de Ville et la Convention.

La Convention s'occupa, elle aussi, du sort de la municipalité du 10 août, qui était réduite à douze membres. Elle décida par le décret du 24 novembre 1792 (1) que les sections nommeraient 132 citoyens, qui, avec les 12 membres de la municipalité d'alors, devaient former le Conseil général de la Commune. Cette nouvelle municipalité ne recevait qu'un mandat provisoire jusqu'au renouvellement définitif. Le décret du 24 novembre fut interprété par un autre du 29 du même mois (2). On avait reconnu dans l'intervalle qu'il y avait eu une erreur et que les officiers municipaux, alors en exercice, étaient au nombre de 22 et non de 12. Aussi ce décret décide-t-il qu'il n'y a lieu d'élire que 122 citoyens.

Les élections eurent lieu enfin et le 2 décembre 1792

(1) Duvergier, t. V, p. 71.

(2) *Id.*, p. 80.

Paris avait une assemblée municipale régulière. Mais cette assemblée, pour régulière qu'elle fût, se montra aussi révolutionnaire que sa devancière. Elle entra en lutte avec la Convention et y trouva sa fin. Un décret du 9 thermidor an II mit, en effet, hors la loi les officiers municipaux de Paris qui avaient pris parti pour Robespierre. 93 membres de la municipalité furent envoyés à l'échafaud.

Un mois environ plus tard, le 14 fructidor an II, la Convention rendit un décret « qui détermine comment et par qui sera administrée la commune de Paris ». Ce décret fait passer toute l'administration municipale aux mains de commissions nationales ; la commission nationale du commerce, celle des secours publics, celle de l'instruction publique, celle des travaux publics, celle de l'agriculture et des arts, celle des armes, celle des administrations civiles, celle des revenus nationaux furent chargées, chacune suivant sa compétence, de gérer les intérêts de Paris. Deux commissions eurent, l'une, la partie administrative de la police municipale, l'autre, l'assiette et la répartition des contributions. La première devait être composée de 20 membres, la seconde de 15. Mais les membres de ces commissions étaient nommés par la Convention. Il n'y avait donc pas de différence entre ces commissions et les commissions nationales. L'état civil fut confié dans chaque section à un officier public, également nommé par la Convention.

La Convention ne sut pas user de modération dans sa victoire : elle mit ainsi la main sur Paris , ne lui laissant pas même d'attributions sur les questions purement communales.

Ce régime dura jusqu'à la Constitution de l'an III qui, dans le titre VII (1), divisait les villes d'une population supérieure à 100.000 habitants en arrondissements comprenant 50.000 individus au maximum et 30.000 au minimum. La municipalité de chaque arrondissement était composée de sept membres. Un bureau central s'occupait des objets jugés indivisibles. Ce bureau était composé de trois membres nommés par l'administration du département et confirmés par le pouvoir exécutif. Quant aux membres de la municipalité ils étaient élus par les assemblées primaires pour deux ans et renouvelés chaque année par moitié. Un commissaire, nommé par le Directoire, devait être attaché à chaque administration municipale pour surveiller et requérir l'exécution des lois. Telles étaient les dispositions de la Constitution de l'an III sur les municipalités des grandes villes.

Le décret du 19 vendémiaire an IV ne fit qu'appliquer ces règles : il ne donna pas à Paris un régime spécial. Le territoire de la ci-devant commune de Paris forma un canton. Ce canton devait comprendre douze municipalités. Un bureau central était à la tête de la capitale et avait comme attributions tout ce qui se rapportait à la police et aux subsistances.

(1) Duvergier t. 8, p. 288.

SECTION II. — De l'an VIII à 1848.

§ 1. — La loi du 28 pluviôse an VIII.

Nous arrivons enfin à la loi du 28 pluviôse an VIII, c'est-à-dire au texte qui régit encore, du moins quant à sa base, le régime municipal de la ville de Paris. Cette loi ne consacre que deux articles (16 et 17) à Paris. Elle établit un maire et deux adjoints dans chaque arrondissement, leur donnant comme attributions « la partie administrative et les fonctions relatives à l'état civil ». Le préfet de police, qui date également de cette loi, est chargé de la police. Quant au pouvoir délibérant, la nouvelle loi refuse à Paris l'apparence même d'un conseil municipal ; elle décrète que le Conseil de département, c'est-à-dire le Conseil général, remplira les fonctions de Conseil municipal. Le Conseil général de la Seine devait, d'après l'article 2 de la loi, se composer de 24 membres.

On sait que la loi de pluviôse ne laissait aucune place à l'élection. On passait ainsi d'un excès dans l'autre : la Révolution avait voulu que tout titulaire d'une parcelle de l'autorité publique tint ses pouvoirs de la volonté des citoyens ; le Consulat, au contraire, par esprit de réaction, n'admit pas l'élection même dans les corps délibérants, c'est-à-dire là où elle apparaît comme le meilleur et le seul recrutement possible. Conseillers généraux, d'arrondissement, municipaux étaient nommés

par le Premier Consul ou par les préfets. Si Paris avait eu un Conseil municipal, les membres de ce Conseil auraient été nommés par le préfet (si toutefois on avait appliqué le droit commun) ; mais Paris, n'ayant comme assemblée communale que le Conseil général, les représentants de Paris furent nommés par le Premier Consul.

Daunou, quoique partisan d'un régime spécial pour Paris, s'étonnait, dans son rapport fait au Tribunat, de cette absence de Conseil municipal. Il faisait remarquer qu'il eût été plus normal de confier l'administration municipale à un Conseil d'arrondissement « que de transporter ces fonctions dans un Conseil de département de la Seine, dont plusieurs membres pourront et devront même être pris hors des murs de cette cité ». Ce régime subsista cependant pendant tout le premier Empire.

§ 2. — La loi du 20 avril 1834.

Sous la Restauration une ordonnance de Louis XVIII en date du 8 août 1821 (1), vint apporter quelques modifications au régime municipal des villes. Ces modifications avaient pour but de donner plus de liberté aux municipalités. Mais l'article 6 dispose que l'ordonnance n'est pas applicable à Paris, à l'égard duquel il sera particulièrement statué. Nous retrouverons souvent cette disposition dans les lois qui régirent par la suite le régime municipal.

(1) *Bulletin des lois*, t. 61, p. 250.

La Charte de 1830 annonçait, dans son article 69, qu'une loi sur les institutions municipales fondées sur le régime électif serait faite dans le plus court délai possible. La promesse fut réalisée le 21 mars 1831. Cette loi est uniquement consacrée à l'organisation municipale. Elle ne devait pas malheureusement s'appliquer à Paris (1). Nous disons malheureusement car cette loi était conçue dans un esprit libéral : elle introduisait l'élection pour la formation des conseils municipaux. Il est vrai que par suite du régime censitaire un petit nombre seulement de citoyens possédait le droit électoral, mais ce n'en était pas moins un progrès par rapport à ce qui se passait sous le Consulat et l'Empire.

La loi de 1831 ne tarda pas du reste à recevoir son application dans la capitale : Paris fut doté d'un Conseil municipal issu de l'élection par une loi du 20 avril 1834.

La nouvelle loi (2) conserve les deux préfets, dont les attributions ne sont pas changées. De même il y a dans chacun des douze arrondissements un maire et deux adjoints comme en l'an VIII. Mais ici nous rencontrons une innovation curieuse : les maires des arrondissements et leurs adjoints ne doivent plus tenir leurs pouvoirs uniquement du gouvernement ; l'élection va

(1) V. l'article 55 de la loi.

(2) La loi du 20 avril 1834 a un triple objet : le Conseil général de la Seine (titre I), les Conseils d'arrondissement de la Seine (titre II) et l'organisation municipale de Paris (titre III). Nous n'étudierons que ce dernier titre qui seul rentre dans notre sujet.

intervenir pour limiter le choix du roi. Les électeurs de chaque arrondissement sont en effet appelés à présenter une liste de douze candidats et le roi est obligé de faire porter son choix sur les noms compris dans la liste. Le projet du gouvernement avait ajouté à ces douze personnes les trois conseillers municipaux élus par l'arrondissement, de telle sorte que le roi avait une liste de quinze candidats pour chaque arrondissement. Cette disposition, bien qu'adoptée par la Chambre des députés, fut supprimée par la suite.

Les maires étaient nommés pour trois ans. Aussi, au bout de cette période, les électeurs étaient-ils convoqués pour élire au scrutin de liste douze candidats nouveaux. Bien que l'élection contribuât quelque peu à la nomination des maires et adjoints, le roi avait cependant toute liberté pour les révoquer.

Le Conseil municipal était composé de 36 membres, d'où une augmentation de douze membres par rapport au Conseil de département de l'an VIII. Mais, à la différence de ce qui se passait sous l'empire de la loi de pluviôse le Conseil municipal était distinct du Conseil général. Cependant les 36 membres du Conseil municipal entraient avec huit conseillers pour la banlieue dans la composition du Conseil général. Mais ces huit conseillers ne se réunissaient plus à leurs collègues lorsque ceux-ci délibéraient sur les affaires de la Ville. Les intérêts de Paris étaient donc discutés uniquement, comme du reste la logique l'exige, par des représentants nommés

par les électeurs parisiens. Resterait à examiner la question de savoir s'il était nécessaire que les conseillers municipaux de Paris perdissent à certains jours leur qualité de conseillers municipaux pour prendre celle de conseillers généraux ; mais cela est plutôt une question touchant à l'organisation du Conseil général qu'à celle du Conseil municipal, aussi nous ne la discuterons pas.

Chaque arrondissement élisait trois représentants du Conseil municipal. Mais ici une anomalie apparaît dans la loi. Il semblerait au premier abord que puisqu'il s'agissait d'élire des conseillers généraux ou des conseillers municipaux ce devaient être les règles concernant ces élections qui devaient s'appliquer. Ce ne fut pourtant pas ce que la loi décida : la capacité électorale fut régie par la loi sur les élections à la Chambre des députés et non par celle du 21 mars 1831 sur l'organisation municipale (1) ou celle du 22 juin 1833 sur l'organisation des conseils généraux, suivant que l'on aurait fait prédominer le caractère de conseil général ou celui de conseil municipal à l'Assemblée. Il y eut cependant des tenta-

(1) Les conditions exigées par la loi du 19 avril 1831 sur les élections à la Chambre des députés étaient beaucoup plus rigoureuses que celles exigées par la loi du 21 mars 1831. Ainsi pour les premières l'âge de 25 ans était nécessaire, pour les secondes l'âge de 21 ans suffisait. De plus, en règle générale, ne pouvaient prendre part aux élections législatives que les Français payant 200 francs de contributions directes, tandis que pour les élections municipales la loi ne fixait pas un chiffre, elle se contentait de dire : sont électeurs « les citoyens les plus imposés aux rôles des contributions directes » et déterminait les proportions suivant lesquelles devaient être admis dans les Assemblées électorales les plus imposés.

tives pour rendre applicables à Paris les dispositions de ces lois, mais elles n'aboutirent pas. Ce fut un système mixte qui triompha. Devaient être électeurs au Conseil général de la Seine : 1^o les électeurs politiques, 2^o certaines capacités limitativement déterminées dans la loi. Malgré cette seconde disposition le nombre des électeurs appelés à élire le Conseil général de la Seine fut restreint et n'atteignit même pas le nombre de 16.600 pour une population de 800.000 habitants ! Si on avait appliqué le droit commun, c'est-à-dire l'article 11 de la loi du 21 mars 1831, Paris aurait compté 34.000 électeurs.

Le président du Conseil municipal, ainsi que le vice-président étaient nommés par le roi parmi les membres du Conseil. Le projet du gouvernement avait donné la présidence au préfet de la Seine, mais cette proposition ne fut pas admise. Comment admettre en effet qu'une assemblée qui devait contrôler l'administration du préfet fût présidée par celui-ci ? Quelles garanties d'impartialité aurait pu donner un président aussi intéressé que l'eût été le préfet de la Seine.

Si le Conseil ne pouvait élire ses président et vice-président on lui abandonnait cependant l'élection du secrétaire.

Le Conseil municipal n'avait qu'une session ordinaire qui était consacrée au budget. Cependant, déjà à cette époque, les autres conseils municipaux avaient quatre sessions ordinaires dont la date était fixée dans

la loi. Pour le Conseil municipal de Paris toute latitude était laissée au préfet pour convoquer le Conseil quand bon lui semblait. Il faut remarquer toutefois que la session ordinaire du Conseil municipal de Paris pouvait avoir une durée de six semaines, tandis que les quatre sessions ordinaires des autres conseils municipaux ne pouvaient durer chacune que dix jours.

Le préfet de la Seine avait le droit de convoquer le Conseil en session extraordinaire quand le besoin s'en faisait sentir. Mais aucune initiative n'était laissée de ce chef aux membres du Conseil. La loi de 1831 avait cependant décidé que les sessions extraordinaires pouvaient avoir lieu dans trois cas : 1° sur l'ordre du préfet ou sous-préfet, 2° sur la demande du maire, 3° sur la demande du tiers des membres du Conseil municipal. Ces trois cas se réduisirent pour le Conseil municipal de Paris à un seul, le premier. Le second en effet ne pouvait pas se présenter puisque la qualité de maire de Paris était réunie à celle de préfet de la Seine. Quant au troisième, qui était une arme offerte aux conseils municipaux pour briser la résistance du maire, on ne jugea pas utile d'en munir le Conseil municipal de Paris.

Signalons enfin une des dispositions finales de la loi qui rend applicables au Conseil municipal de Paris les dispositions de la loi de 1831 relatives à l'irrégularité des délibérations et à la dissolution.

En somme cette loi était à tout prendre une œuvre de progrès. Elle introduisait l'élection pour le recrutement

du Conseil municipal, dans une mesure très restreinte, il est vrai. Mais mieux valait encore le régime du cens que le régime de la nomination des conseillers municipaux par le chef de l'Etat. La seconde innovation c'était la délibération des intérêts de Paris confiée à ses représentants exclusivement et non à un Conseil général de département comme sous l'Empire.

Cette loi spéciale du 20 avril 1834 ne régissait que l'organisation du Conseil municipal, Les attributions des autres conseils municipaux furent régies par la loi du 18 juillet 1837 qui laissa en dehors de son application la ville de Paris. Le Conseil municipal de Paris resta donc, quant à ses attributions, sous le régime de la législation antérieure.

SECTION III. — La République de 1848 et le second Empire.

En 1848, l'un des premiers actes du gouvernement provisoire fut de donner à Paris un maire qui devait prendre la place du préfet de la Seine. Ce fut Garnier-Pagès qui fut appelé à cette haute fonction ; on lui donna deux adjoints pour le seconder. Le maire de Paris jouissait d'une puissance presque absolue : il ne relevait que du gouvernement provisoire dont il se trouvait lui-même faire partie. La préfecture de police était sous sa dépendance, mais pour cet ordre de ses attributions

le maire de Paris devait en cas de difficultés en référer au ministre de l'Intérieur. En cas de dissentiment entre le ministre et le maire le gouvernement provisoire était appelé à trancher le différend (1).

Le gouvernement provisoire prit d'autres mesures concernant le régime municipal de la ville de Paris. C'est ainsi que le 27 février le Conseil municipal fut dissous. Cet arrêté ne contenait pas de motifs, mais celui du 12 mars, prononçant la dissolution du Conseil général, nous renseigne à ce sujet : le gouvernement provisoire ne voulait pas laisser en fonction une assemblée « dont le mandat émanait du principe d'électorat privilégié ». Il était naturel que la Révolution, qui s'était faite sur la question de la réforme électorale, fit table rase des assemblées issues sous un autre régime.

Le Conseil municipal dissous, il fallait cependant qu'une autorité arrêtât le budget. Ce soin fut laissé au maire de Paris qui fut chargé de régler définitivement en recettes et en dépenses le budget (2).

Comme on ne pouvait pas laisser longtemps l'action et la délibération aux mains d'un seul homme, un décret du 3 juillet 1848, qui prescrivait le renouvellement intégral de tous les conseils municipaux, décida qu'une commission provisoire, nommée par le pouvoir exécutif, remplacerait l'ancien Conseil municipal de Paris jusqu'à la promulgation « prochaine » d'un décret spécial

(1) V. arrêté du 2 mars 1848.

(2) V. arrêté du 16 mars 1848.

à Paris et au département de la Seine. En conséquence un arrêté du 4 juillet (1) et un autre du 10 juillet (2) désignèrent les membres appelés à faire partie de la commission provisoire qui tint sa première séance le 12 juillet 1848 (3). La mairie de Paris ne devait pas survivre beaucoup au gouvernement provisoire. Le 19 juillet, Marrast, qui avait succédé à Garnier-Pagès, donna sa démission. Il fut remplacé par un préfet de la Seine, sans que l'on prit même la peine de supprimer la fonction de maire de Paris.

La Constitution votée le 4 novembre annonçait dans son article 79 une loi spéciale réglant le mode d'élection dans le département de la Seine, dans la ville de Paris et dans les villes de plus de 20.000 âmes. Cette loi, pas plus que celle qu'avait annoncée le décret du 3 juillet, ne fut jamais rendue. Aussi un décret du 8 septembre 1849 (4) renouvela-t-il la commission nommée l'année précédente. Cette dernière commission avait remplacé le Conseil général et le Conseil municipal, puisque l'un et l'autre avaient été dissous; les 44 membres qu'elle comprenait délibéraient tour à tour sur les affaires du département et sur celles de la Ville. Il y avait là une confusion regrettable que la loi de 1834 avait autrefois supprimée. Aussi le ministre de l'Intérieur d'alors,

(1) V. *Moniteur* du 8 juillet 1848.

(2) V. *Moniteur* du 13 juillet 1848.

(3) V. pour cette époque de l'histoire municipale l'ouvrage de M. Merreau, *Souvenirs de l'Hôtel de Ville de Paris*, 1848-1852.

(4) V. *Moniteur* du 10 septembre 1849.

M. Dufaure, pour cette raison et pour d'autres énumérées dans son rapport, proposa-t-il au président de la République la désignation d'une nouvelle commission qui devait comprendre des membres pour Paris et d'autres pour la banlieue. Paris eut donc désormais une commission municipale d'où étaient exclus les membres nommés spécialement pour représenter les arrondissements de Sceaux et de St-Denis.

Après le coup d'Etat du 2 décembre 1851, la commission, nommée en 1849, fut dissoute et reconstituée par un décret du 27 décembre 1851 (1). Les adversaires politiques avaient été écartés de cette troisième commission et « à leur place, avaient été choisis des amis du nouveau régime, dont plusieurs étaient fort considérables (2) ».

Ce régime des commissions nommées par le pouvoir exécutif fut du reste celui que subit Paris pendant toute la durée du second Empire. La loi du 5 mai 1855, qui s'occupait de l'organisation municipale, consacra un article à Paris, aux autres communes du département de la Seine et à Lyon. La loi de 1855 avait décidé que les conseils municipaux seraient élus par le suffrage universel. Elle fait exception à cette règle pour les localités que nous venons de citer. Dans celles-ci le Conseil municipal est nommé par l'empereur. Le président du Conseil municipal de Paris tient également ses pouvoirs de

(1) *Moniteur* du 28 décembre 1851.

(2) Merruau, *op. cit.*, p. 475.

la nomination impériale (1). — Paris et Lyon ne devaient avoir que 36 conseillers municipaux. Or, si l'on consulte le tableau de l'article 6, on voit qu'une ville de 60.001 habitants avait droit à ce nombre de 36 : Paris et Lyon étaient donc sacrifiés.

C'est peut-être ce que l'on comprit, car la loi du 16 juin 1859, qui porta à 20 le nombre des arrondissements de Paris, dispose que le Conseil municipal de la capitale aura désormais 60 membres. L'augmentation du nombre des conseillers était proportionnellement plus forte que l'agrandissement de la ville. La loi du 16 juin 1859 a soin de stipuler que ces 60 conseillers municipaux continueront à être nommés par l'empereur, conformément à la loi de 1855. Mais elle fixe une règle que l'empereur devra observer en faisant les nominations : chaque arrondissement devait être représenté au moins par deux membres dans le Conseil municipal, c'est-à-dire que l'empereur était tenu de faire porter son choix pour chaque arrondissement sur deux citoyens qui y étaient domiciliés ou qui y possédaient un établissement. Il lui restait donc 20 conseillers qu'il pouvait nommer sans avoir à observer les conditions de domicile.

Si Napoléon III avait jugé bon de priver Paris d'une prérogative dont jouissaient toutes les communes de

(1) L'article 14 ne parle que de la désignation du président du Conseil municipal par l'empereur. Néanmoins celui-ci crut pouvoir instituer par décret le bureau de l'assemblée.

France (sauf celles de la Seine et Lyon), celle d'élire son Conseil municipal, il s'intéressa pourtant à l'embellissement de sa capitale. Secondé par le préfet de la Seine, M. Haussmann, il bouleversa tout Paris pour l'aérer et l'assainir. On ne peut donc pas lui reprocher d'avoir négligé la grande ville. Au contraire on lui a adressé le reproche inverse : celui d'avoir employé trop généreusement l'argent des contribuables. Mais ce n'était pas la Commission municipale, toute à sa dévotion, qui aurait osé contrecarrer ses grands projets ; seul un Conseil élu aurait pu arrêter ces dépenses, qui engagées toutes à la fois, pouvaient compromettre le crédit de la Ville (1).

La loi de 1855, celle de 1859 ne réglaient que l'organisation du Conseil municipal. La loi du 24 juillet 1867 s'occupa de ses attributions. Par son article 17 elle abrogea tacitement la disposition de la loi du 18 juillet 1837, que nous avons citée, et qui rendait inapplicables à Paris les dispositions de cette loi. La nouvelle loi ne se contenta pas de soumettre Paris au régime de la loi de 1837 : elle fut elle-même déclarée applicable à Paris. C'était une faveur qui était ainsi accordée à la capitale, car cette loi était pour l'époque une loi de décentralisation ou plus exactement de déconcentration. Cette faveur s'explique par la confiance absolue que l'on avait dans la commission de l'Hôtel de Ville. Les dispositions du

(1) V. les *Comptes fantastiques d'Haussmann*, par J. Ferry.

décret de décentralisation du 25 mars 1852 (1), qui avaient été rendues applicables à Paris par le décret du 9 janvier 1861, devaient, concurremment avec les deux lois citées, régir les attributions de la commission municipale.

Ainsi donc, pour nous résumer, l'organisation du corps municipal de Paris restait soumise à des règles exceptionnelles, mais les attributions de la commission municipale étaient régies par le droit commun. Nous étudierons les lois de 1837 et 1867 dans notre seconde partie, puisque, bien qu'abrogées pour toutes les communes, elles restent en vigueur pour la ville de Paris.

Le gouvernement de la Défense nationale, comme l'avait fait le gouvernement provisoire de 1848, organisa par un décret du 7 septembre 1870 (2) la mairie centrale de Paris. Elle se composa d'un maire et de quatre adjoints.

Deux mois plus tard, à la suite de la démission du maire de Paris, le gouvernement de la Défense nationale décida que « dans les conditions tout à fait exceptionnelles où la ville de Paris était placée par le siège » la mairie de Paris ne pouvait être qu'une délégation du gouvernement. En conséquence, un décret (3) délégua Jules Ferry à la mairie centrale.

(1) L'article 7 de ce décret le déclarait inapplicable à Paris. Outre le décret de 1861, que nous citons, d'autres textes vinrent abroger cette disposition. V. Ducrocq, *Droit administratif*, 1881, t. I, n° 123.

(2) XII, *Bulletin des lois*, II, n° 23.

(3) Décret du 15 novembre 1870, XII, *Bulletin des lois*, XXXI, n° 189.

Le gouvernement de la Défense nationale pensa que les fonctions de maires et adjoints des arrondissements devaient être électives. Il convoqua pour le 5 novembre les électeurs à l'effet d'élire au scrutin de liste un maire et trois adjoints pour chaque arrondissement (1). Toutefois, un décret du 4 novembre (2) vint apporter une modification à la forme de l'élection en disposant que l'élection des maires et celle des adjoints seraient absolument distinctes et qu'elles auraient lieu à deux dates différentes. Signalons enfin un décret du 16 décembre 1870 qui tout « en réservant complètement la question de principe » allouait aux maires et adjoints une indemnité mensuelle de 300 francs (3).

Nous n'entreprendrons pas de raconter ici, même en la résumant, l'histoire de la Commune. Cette histoire, qui est municipale au premier chef, demanderait des développements que nous ne pouvons lui accorder.

Le 5 juin 1871, un préfet de la Seine, M. Léon Say, reprenait possession de l'administration de Paris.

(1) XII, *Bulletin des lois*, XXVI, n° 154.

(2) XII, *Bulletin des lois*, XXVII, n° 160.

(3) XII, *Bulletin des lois*, XXXV, n° 235.

DEUXIÈME PARTIE

LÉGISLATION ACTUELLE

CHAPITRE PREMIER

ORGANISATION.

SECTION I. — Le pouvoir exécutif de la ville de Paris.

Le pouvoir exécutif communal est représenté à Paris par le préfet de la Seine et le préfet de police. Ces deux préfets ont une double qualité. Ils sont d'abord préfets, et comme tels ils ne diffèrent en rien des autres préfets, sauf leur spécialisation. Ils sont ensuite maires de Paris, mais, à la différence des autres maires, ils n'exercent pas leurs fonctions sous le contrôle du Conseil municipal : même dans leurs attributions purement municipales ils sont placés sous l'autorité du ministre de l'Intérieur. Ces deux préfets-maires se distinguent donc des maires du droit commun en trois points : 1° ils joignent à leur qualité de maires celle de préfets, 2° ils sont nommés par le gouvernement, 3° ils sont pris

en dehors du Conseil municipal. Nous ne nous étendrons pas davantage sur la question des deux préfets et nous aborderons immédiatement l'organisation du Conseil municipal, objet de nos recherches.

SECTION II. — L'organisation du Conseil municipal.

Actuellement l'organisation du Conseil municipal de Paris est régie par la loi du 14 avril 1871 et par la loi du 5 mai 1855.

La loi de 1871 contient des dispositions générales qui devaient s'appliquer à toutes les communes de France et d'autres dispositions, spéciales à Paris. Les premières avaient pour but de substituer aux commissions municipales, nommées par le gouvernement de la Défense nationale, des conseils municipaux élus. Les autres réglaient d'une façon provisoire l'organisation municipale de Paris. On jugea que ces deux parties de la loi étaient aussi urgentes l'une que l'autre. L'Assemblée nationale, qui avait voté l'urgence lors du dépôt du projet de loi, refusa en effet d'admettre une proposition qui tendait à disjoindre les deux parties de la loi, en réservant aux dispositions générales le bénéfice de l'urgence et en soumettant au contraire les articles relatifs à Paris à la lenteur des trois lectures et des trois délibérations.

Cette attitude est à l'honneur de l'Assemblée. Du reste

le fait de doter Paris d'institutions municipales alors que la Ville était en pleine insurrection n'est pas non plus sans mérite. C'est ce que constatait le marquis de Castellane : « Ce ne sera pas un des moindres titres de l'Assemblée nationale de 1871 d'avoir en face de l'émeute qui la niait à Paris, discuté froidement, courageusement, et résolu de la façon la plus libérale un problème qui, posé dans les circonstances actuelles, pouvait ouvrir un vaste champ à la réaction (1). »

Diverses propositions émanant de l'initiative parlementaire avaient eu pour but de remplacer les commissions nommées par le gouvernement de la Défense nationale, mais pas une seule ne s'appliquait à Paris. Ce fut le gouvernement, qui, par un projet déposé dans la séance du 22 mars, envisagea les deux questions. L'Assemblée vota dans cette séance l'urgence et la loi tout entière fut votée moins d'un mois après : le 14 avril.

§ 1. — Composition du Conseil municipal.

Les dispositions spéciales à Paris sont contenues dans les articles 10 et suivants de la loi. Une question se présenta tout d'abord à l'Assemblée. Y aura-t-il, comme cela avait eu lieu jusqu'alors, un seul Conseil municipal, ou y aura-t-il, comme le proposait un amendement de M. Raudot, vingt conseils municipaux ? A l'heure actuelle personne n'oserait soutenir cette seconde proposi-

(1) *Officiel* du 11 avril 1871.

tion et cependant, en 1871, cet amendement obtint près de 200 voix. Il est donc nécessaire d'exposer le système de M. Raudot.

Les vingt arrondissements de Paris devaient former chacun une commune séparée possédant son maire, ses adjoints et son conseil municipal. Pour demander la division de Paris en vingt communes, M. Raudot s'appuya sur les arguments suivants. Un conseil municipal unique est appelé, selon lui, à devenir toujours une assemblée politique, parce que les élus de Paris tiennent leurs pouvoirs de la volonté de deux millions d'habitants et ont la gestion d'un budget de plusieurs millions. Donner à Paris un conseil municipal unique, comme le proposaient le projet du gouvernement et le rapport de la commission, revenait à organiser la Commune à l'état permanent. — Ayant invoqué ce fantôme, M. Raudot essaya ensuite de prouver que son amendement pouvait être facilement appliqué. Il cita l'exemple de Londres où les affaires municipales sont réglées par nombre de paroisses. Il rappela aussi qu'avant l'annexion de 1859, les communes, aujourd'hui réunies à Paris, formaient autant de communes séparées, ayant chacune leurs magistrats municipaux et leurs assemblées distinctes. — Enfin, comme dernier argument, M. Raudot fit remarquer qu'il était peu naturel de confier l'administration d'une ville immense à 60 conseillers municipaux. La population de la capitale, disait-il, étant à peu près la même que celle de cinq départements moyens, dont les intérêts commu-

naux sont confiés à 20.000 conseillers municipaux, le nombre de 60 conseillers municipaux pour Paris est tout à fait insuffisant. Cet inconvénient était évité dans l'amendement qu'il soutenait, puisque les vingt communes de Paris, régies par le droit commun, auraient eu au total 720 conseillers municipaux.

M. Raudot admettait cependant qu'il y eût des choses communes à toute la ville. Et alors il créait des commissions spéciales qui devaient être nommées par les Conseils municipaux et qui auraient eu pour mission de gérer ces choses indivisibles. En résumé le système présenté par M. Raudot avait de nombreuses analogies avec le décret du 19 vendémiaire an IV qui établissait à Paris douze administrations municipales distinctes (Paris ne comptant alors que douze arrondissements) et un bureau central.

M. Léon Say, le futur 'préfet de la Seine, se chargea de réfuter point par point le système préconisé par M. Raudot. Il obtint gain de cause devant l'Assemblée qui repoussa l'amendement. Cependant ce système des vingt Conseils municipaux comptait beaucoup de partisans puisqu'il obtint 197 voix. Mais il y a tout lieu de croire que ce sont plutôt des raisons politiques que des raisons administratives qui décidèrent ces opposants.

Un autre amendement eut le même sort. Ce dernier amendement voulait introduire la représentation des minorités au Conseil municipal de Paris : les différents groupes de la capitale, composant des minorités, auraient

eu leur défenseur attiré à l'Hôtel de ville. Pour arriver à ce but chaque électeur aurait eu le droit d'inscrire sur un bulletin les noms de trois candidats. Les membres du Conseil auraient été ainsi élus par l'ensemble des électeurs de Paris. La proposition exigeait 8.000 voix pour être élu au premier tour de scrutin. L'amendement fut rejeté. Au surplus il semble qu'une discussion sur la question de la représentation des minorités aurait dû s'engager plutôt à propos d'une loi régissant les élections politiques qu'à propos d'une loi sur les élections municipales.

En écartant ces deux amendements l'Assemblée décidait que Paris n'aurait qu'un Conseil municipal dont les membres seraient nommés par les arrondissements. Il restait à fixer le nombre des conseillers que devait élire chaque arrondissement. Plusieurs systèmes étaient en présence : l'un, celui du projet du gouvernement donnait à chaque arrondissement trois conseillers, quelle que fût la population de l'arrondissement. — Un autre, celui de la commission, avait voulu tenir compte de la population respective des arrondissements : tous les arrondissements avaient droit indistinctement chacun à deux conseillers, ceux des arrondissements qui comptaient plus de 12.000 électeurs avaient droit à un conseiller supplémentaire par 6.000 électeurs dépassant les 12.000 et à un autre conseiller supplémentaire pour une fraction de plus de 3.000 électeurs. Ainsi un arrondissement comptant 12.000 électeurs ou moins aurait élu

deux conseillers municipaux, un arrondissement comptant 18.000 électeurs aurait élu trois conseillers municipaux, enfin un arrondissement comptant 21.001 électeurs aurait élu quatre conseillers municipaux. — Un troisième système, préconisé par M. Léon Say, proposait de faire élire un conseiller municipal par chaque quartier de la Ville. — Enfin un système mixte prenait d'une part le principe précédent de l'élection d'un conseiller municipal par quartier et d'autre part le principe du système de la commission, c'est-à-dire la représentation proportionnelle au nombre des électeurs.

C'est le troisième système, celui de M. Léon Say, qui triompha et qui est devenu l'article 10 de la loi du 14 avril 1871. A l'heure actuelle le Conseil municipal de Paris se compose de 80 membres, élus à raison d'un conseiller par quartier, quel que soit du reste le nombre d'habitants ou d'électeurs de ce quartier. On peut se demander s'il n'y a pas injustice à ne pas tenir compte de la population. Doit-on par exemple admettre que le quartier le moins peuplé de Paris, le quartier Gaillon (II^e arrondissement), dont la population municipale ne s'élève qu'à 7.657 (1) habitants, soit représenté à l'Hôtel de Ville par un conseiller alors que le quartier le plus peuplé, celui de Clignancourt (XVIII^e arrondissement), qui possède une population municipale de 99.487 habitants, voit aussi ses intérêts défendus par un seul con-

(1) V. Dénombrement de 1896 pour le département de la Seine dans le *Bulletin municipal officiel de la Ville de Paris* du 21 janvier 1897.

seiller ? Des écarts si énormes entre la population des différents quartiers prouvent bien que la représentation proportionnelle seule serait équitable. La loi du 5 avril 1884 a admis le principe de la proportionnalité, puisque dans son article 11 elle décide que les sections électorales, dans les cas où elles sont autorisées, « élisent un nombre de conseillers proportionné au chiffre des électeurs inscrits ».

En adoptant l'amendement Léon Say l'Assemblée nationale établissait par là même le scrutin individuel. On a bataillé longtemps et on bataille encore sur la question de savoir si le scrutin de liste par arrondissement est préférable au scrutin uninominal par quartier pour les élections au Conseil municipal de Paris. La raison en est que les deux systèmes ont chacun leurs avantages et leurs inconvénients et qu'il est par suite malaisé de se prononcer.

Faire élire les conseillers municipaux au scrutin de liste par arrondissement ce serait, croyons-nous, accorder à la politique une plus grande place encore que celle qu'elle occupe actuellement dans ces élections. En effet pour la confection des listes on ne prendrait en considération que le parti politique des candidats et il ne serait pas question, ou très peu, d'intérêts municipaux. L'intrusion de la politique n'est malheureusement pas évitée par le scrutin uninominal. Mais les intérêts municipaux du quartier entrent alors en compte dans la lutte. Le conseiller sortant énumérera toutes les améliorations qu'il aura pu obtenir pour son quartier, tan-

dis que ses rivaux ne négligeront pas d'exposer les transformations qu'ils se proposent de poursuivre. Ainsi donc si la politique intervient ici, elle ne sera pas le seul mobile qui déterminera l'électeur.

Voilà la raison qui nous fait préférer la forme actuelle du scrutin à l'autre système. Cependant nous ne nous dissimulons pas que le régime actuel peut présenter des inconvénients. Un des principaux c'est que le conseiller, qui tient son mandat d'un petit nombre d'électeurs, est fatalement amené à tout faire pour les contenter : par suite il pourra sacrifier l'intérêt général de Paris à l'intérêt local qu'il représente quand ces intérêts seront en opposition.

§ 2. — Sessions.

Le projet présenté par le gouvernement ne prévoyait dans son article 12 qu'une seule session ordinaire pour le Conseil municipal. Cette session devait être consacrée au budget et ne pouvait durer plus d'un mois. La commission, plus libérale, accorda sur ce point le droit commun ; elle décida que le Conseil municipal de Paris tiendrait quatre sessions ordinaires dont la durée ne pouvait excéder dix jours, sauf celle du budget qui pouvait durer six semaines. Cet article fut adopté sans discussion (article 11 de la loi).

Le Conseil municipal de Paris tient donc quatre sessions ordinaires, comme les autres conseils municipaux. Mais, à la différence de ceux-ci, ses sessions n'ont qu'une

durée de dix jours, alors que l'article 46 de la loi du 5 avril 1884 fixe cette durée à quinze jours. Or, c'est en cela qu'il y a une véritable anomalie : la multiplicité des affaires oblige le Conseil municipal de Paris à être une assemblée presque permanente. Il en résulte que les 72 jours de session que lui accorde la loi de 1871 sont loin d'être suffisants et que les sessions extraordinaires suivent les sessions ordinaires. L'application à Paris de l'article 46 ne serait même pas suffisante et il faudrait fixer au moins à 20 jours la durée des sessions ordinaires.

La loi de 1871 ne détermine pas, comme la loi de 1855 et celle de 1884, l'époque des sessions ordinaires. Il en résulte que le Conseil municipal de Paris peut se réunir en session ordinaire à des époques autres que le commencement des mois de février, mai, août et novembre (1).

La loi du 14 avril 1871 ne contient pas de dispositions sur les sessions extraordinaires. C'est donc la loi du 5 mai 1855 qui régit ces sessions. D'après cette loi les sessions extraordinaires peuvent avoir lieu dans trois cas : 1^o convocation émanant du préfet ou du sous-préfet, 2^o convocation demandée par le maire et autorisée par le préfet ou sous-préfet, 3^o convocation sur la demande du tiers des membres du Conseil municipal pour délibérer sur une affaire déterminée. Dans cette dernière hy-

(1) Par exemple pour l'année 1896 nous voyons que la première session ordinaire s'est ouverte en mars, la seconde en juin, la troisième en octobre, la quatrième en novembre.

pothèse, la loi offre des garanties aux conseillers municipaux, elle exige en effet que le préfet prenne un arrêté motivé quand il juge à propos de ne pas accorder la convocation sollicitée. De plus les réclamants ont le droit de se pourvoir contre ce refus devant le ministre de l'Intérieur. De ces trois cas de convocations pour sessions extraordinaires deux seulement peuvent se réaliser à Paris : la convocation faite par le préfet de la Seine de sa propre initiative et la convocation sur la demande du tiers des membres du Conseil municipal, c'est-à-dire sur la demande de 27 conseillers municipaux (1). Le deuxième cas ne peut pas se produire puisque les qualités de maire de Paris et de préfet de la Seine sont réalisées dans la même personne.

La loi de 1855 (article 16) contient, comme la loi de 1884, une disposition par laquelle elle défend aux Conseils municipaux réunis en session extraordinaire de s'occuper d'objets autres que ceux qui ont motivé la convocation. Les sessions extraordinaires du Conseil municipal de Paris n'étant que la suite des sessions ordinaires, l'observation de cette disposition serait assez difficile. Aussi, dans la pratique, les arrêtés de convocation n'énumèrent-ils pas toutes les affaires qui viendront en discussion, ce serait chose impossible. L'on

(1) Dernièrement, au mois de septembre 1897, nous avons vu la seconde hypothèse se réaliser : 34 conseillers municipaux ont demandé la convocation du Conseil municipal en session extraordinaire pour délibérer sur la hausse du prix du pain. Le préfet, par un arrêté motivé, a rejeté la demande.

peut dire qu'à Paris la distinction entre les sessions ordinaires et les sessions extraordinaires est absolument factice.

§ 3. — Bureau du Conseil municipal.

D'après le projet du gouvernement, le Bureau du Conseil municipal ne se composait que de trois membres : un président, un vice-président et un secrétaire. La commission fut plus large : elle proposa un président, des vice-présidents et des secrétaires, sans en fixer le nombre. La modification de la commission fut admise sans débat.

Quoique, comme nous venons de le faire remarquer, la loi ne fixe pas le nombre des vice-présidents et des secrétaires, il est de tradition constante d'élire deux vice-présidents et quatre secrétaires. Ce sont les chiffres qu'adopta le Conseil municipal élu en 1871, en vertu de la loi du mois d'avril, quand il procéda à l'élection de son Bureau.

Le Bureau devrait être renouvelé au début de chaque session ordinaire ; mais il est d'usage de laisser le Bureau en fonctions pendant une année entière. On évite ainsi une perte de temps et l'on permet aux membres du Bureau de profiter de l'expérience qu'ils acquièrent dans leurs fonctions.

Le Conseil municipal ne juge donc pas utile d'user de la faculté que lui accorde la loi d'avoir quatre bureaux

successifs pendant une année. A ce sujet, signalons une curieuse proposition présentée par M. Weber lors de la première séance du Conseil élu en 1893. Prétextant que « la présidence permanente dans les assemblées délibérantes a l'inconvénient d'établir une supériorité politique parmi les collègues d'une même Assemblée ; qu'elle peut nuire à la rigoureuse impartialité exigible dans toute discussion (1) », ce conseiller demandait au Conseil d'élire son président au début de chaque séance. Cette proposition n'eut pas de suite.

Le Bureau ne doit pas être renouvelé pour les sessions extraordinaires : celui qui a été élu à la session ordinaire précédente reste en fonctions (2).

Le président du Conseil municipal est membre-né de toutes les Commissions du Conseil, dont nous parlerons plus loin. Cela a été admis dès 1871 parce que « il lui serait difficile de diriger les débats s'il n'était pas mis à même de suivre les travaux des Commissions et d'entrer dans l'esprit de ces travaux (3) ». Mais ce droit de

(1) Conseil municipal de Paris, *Procès-verbaux*, 1^{er} semestre, 1893, p. 679.

(2) Le Conseil municipal élu en 1871 débuta par une session extraordinaire (4 août-15 septembre) dans laquelle on élit le Bureau puisqu'il n'y avait pas eu de session ordinaire précédente. Une seconde session extraordinaire suivit la première (29 septembre-10 octobre). A l'ouverture de cette session le président fit remarquer que l'on ne se trouvait pas dans les termes de l'art. 12 ainsi conçu : « Pour les sessions extraordinaires.... on maintiendra le bureau de la dernière session ordinaire », qu'il y avait lieu par conséquent de procéder à l'élection d'un nouveau Bureau. Mais le Conseil décida le maintien du Bureau par acclamation.

(3) Conseil municipal de Paris, *Procès-verbaux*, 1871-72, p. 30. Comparez article 59, 3^e alinéa de la loi du 5 avril 1884.

prendre part aux travaux des Commissions donne-t-il au président le droit de vote dans ces Commissions ? Cette question, soulevée par le président dans la séance du 6 décembre 1871, a été résolue affirmativement par le Conseil (1).

Le président du Conseil a droit à des frais de représentation alloués en sus de son indemnité de conseiller municipal. Ces frais de représentation sont fixés à 3000 francs (2). Il a droit également à l'abonnement à une voiture (3).

La loi ne parle pas d'une fonction qui existe pourtant dès 1871, nous voulons parler de la fonction de syndic. Le syndic fait partie du Bureau et est élu en même temps que les autres membres. Quelles sont ses fonctions ? Le procès-verbal, qui mentionne pour la première fois le syndic (4), nous dit qu' « il sera chargé de veiller aux services intérieurs du Conseil (5) ». Ces fonctions n'ont pas changé depuis cette époque, puisque, dans la séance du 8 juin 1896, un conseiller, M. Alpy, disait : « Le syndic est un véritable économe chargé de surveiller et de régler les dépenses intérieures du Conseil ». C'est au syndic qu'incombe le soin d'organiser les fêtes ou récep-

(1) Conseil municipal de Paris, *Procès-verbaux*, 1871-72, p. 63.

(2) Ville de Paris, *Budget de 1897*, Dépenses ordinaires, chap. 4, art. 11, 32° c.

(3) Ville de Paris, *Budget de 1897*, Dépenses ordinaires, chap. 4, art. 11-32° d.

(4) Conseil municipal de Paris, *Procès-verbaux*, 1871-72, p. 118.

(5) V. aussi l'article 4 du projet de règlement du Conseil municipal de Paris (rapport n° 95 de 1879).

tions à l'Hôtel de Ville ; c'est aussi le syndic qui est généralement chargé de présenter le rapport sur la gestion du Bureau pendant les intersessions (1).

§ 4. — Organisation intérieure du Conseil.

Le Conseil municipal n'a pas de règlement intérieur. Il s'est produit cependant plusieurs propositions tendant à l'élaboration d'un règlement pour l'assemblée, mais ces propositions n'ont jamais abouti. Voici celles que nous avons relevées : proposition de M. Tenaille-Saligny, présentée mais non maintenue par son auteur dans la séance du 9 juillet 1875 (2) ; proposition de M. Liouville déposée dans la séance du 9 octobre 1879 (3) (cette proposition donna lieu à un rapport de M. Jules Roche (4)) ; proposition de M. de Hérédia du 17 mars 1881 (5) ; proposition de M. Georges Villain du 17 juillet 1891 (6).

Faute de règlement c'est la tradition qui tranche toutes les questions se rattachant à l'organisation intérieure, c'est elle aussi qui règle la procédure à suivre pour la discussion des affaires.

Comme toutes les grandes assemblées le Conseil municipal est divisé en bureaux. La répartition des conseil-

(1) Le syndic a droit à l'abonnement à une voiture depuis 1891. Une proposition de suppression du crédit inscrit à cet usage a été faite par M. Alpy (séance du 3 juin 1896), mais elle n'a pas été admise (séance du 8 juin).

(2) Conseil municipal de Paris. *Procès-verbaux*, 1875, p. 510.

(3) Conseil municipal de Paris. *Procès-verbaux*, 1879, 2^e sem., p. 374.

(4) Conseil municipal de Paris. *Rapports et documents*, 1879, n^o 95.

(5) Conseil municipal de Paris. *Procès-verbaux*, 1881, 1^{re} sem., p. 247.

(6) Conseil municipal de Paris. *Procès-verbaux*, 1891, 2^e sem., p. 185.

lers entre les quatre bureaux, composés de vingt membres chacun, se fait par un tirage au sort au commencement de chaque session ordinaire. Mais les bureaux sont toujours maintenus pendant la même durée que le Bureau. Chaque bureau élit son président et son secrétaire.

Dans toute assemblée importante il est d'usage de faire étudier par quelques membres les questions avant la discussion en séance, c'est le système des commissions. L'ancienne Commission municipale, antérieure à 1871, comptait quatre comités permanents dont les attributions avaient été déterminées une fois pour toutes. Le Conseil élu en 1871 eut à se demander quel système il adopterait pour l'étude préparatoire des affaires. Voici en effet un extrait du procès-verbal de la sixième séance : « M. le président demande au Conseil quel procédé il entend suivre. Le Conseil nommera-t-il en séance les Commissions sur chaque affaire ? Ce ne sera peut-être pas toujours facile. Chargera-t-il son président de les nommer ? C'est une mission délicate qu'il désirerait ne pas accepter. Procèdera-t-on au contraire par la formation de bureaux dans lesquels seront nommées les Commissions ? Enfin reviendra-t-on aux errements de l'ancienne Commission municipale.... Ce sont autant de questions qu'il appartient au Conseil de trancher (1). » Le Conseil décida qu'il se diviserait en cinq bureaux, composés chacun de

(1) Conseil municipal de Paris, *Procès-verbaux*, 1871, p. 87.

16 membres, qui éliraient un ou deux de leurs membres pour la formation de neuf Commissions. Mais il faut remarquer que ces commissions n'étaient appelées à examiner qu'une affaire déterminée (les Chambres emploient ce système).

Le régime de la non-spécialité des Commissions ne devait pas durer longtemps. En effet le 18 novembre 1871 le Conseil institua huit Commissions de dix membres chacune qui devaient s'occuper la première des finances ; la seconde de la préfecture de la Seine, de la mairie centrale ; la troisième de la voirie de Paris ; la quatrième de l'instruction publique, de l'assistance publique et du mont-de-piété ; la cinquième des travaux d'architecture ; la sixième des eaux et égouts et la septième du domaine de la Ville. — Il est curieux de constater que depuis 1871 il a été apporté très peu de changements aux attributions des Commissions (le nombre des Commissions a toutefois été ramené à six).

Voici en effet, brièvement résumées, les attributions des six Commissions permanentes, telles qu'elles ont été fixées par le nouveau Conseil élu en 1896 :

1^{re} Commission : finances ; contentieux ; taxes ; examen des traités, etc. ; monopoles et services publics municipaux.

2^e Commission : administration générale ; police ; sapeurs-pompiers ; domaine.

3^e Commission : voirie de Paris ; travaux affectant la voie publique.

4^e Commission : enseignement ; beaux-arts.

5^e Commission : assistance publique ; mont-de-piété.

6^e Commission : hygiène ; eaux ; égouts ; navigation.

Les 1^{re}, 2^e, 5^e et 6^e Commissions sont composées de 12 membres chacune ; les 3^e et 4^e de 16 membres. Le total des membres des commissions est donc de 80, ce qui fait que tout conseiller municipal fait partie d'une Commission. Les membres des Commissions sont nommés par les bureaux. Chaque Commission élit un président, un vice-président et un secrétaire (1). De plus des employés de la Préfecture de la Seine sont attachés, à titre de secrétaires, à chaque Commission.

En général, toute proposition émanant de l'initiative d'un conseiller, tout mémoire de l'administration, toute pétition des particuliers est renvoyée à la Commission compétente. Cette Commission examine l'affaire et prend des décisions qui sont soutenues en séance publique par un rapporteur. Les rapports importants sont imprimés et distribués à tous les conseillers.

Le caractère de permanence attribué aux Commissions du Conseil municipal de Paris est-il régulier ? On l'a contesté. « Dans quelle autre commune de France tolère-t-on qu'une assemblée municipale ait des commissions permanentes ? » demande M. du Bled dans un article d'une revue (2). Nous ferons observer que depuis

(1) La 3^e Commission (composée de 16 membres) élit deux vice-présidents.

(2) V. cet article intitulé « le régime municipal de Paris » dans la

la loi du 5 avril 1884, la permanence des commissions d'études est reconnue par le législateur (art. 59). Mais la loi de 1884 ne s'appliquant pas à Paris, quelle est la situation ?

La législation qui régit le Conseil municipal de Paris ne fait nulle part allusion aux Commissions. Peut-on dire que, ne les autorisant pas, pas plus que ne les prohibant, la loi tolère la permanence des Commissions ? Nous ne le croyons pas. Nous pensons, au contraire, qu'en droit, la permanence des Commissions du Conseil municipal de Paris n'a pas de fondement et est illicite. Il faut, en effet, se garder d'argumenter de l'innovation introduite par l'article 59 de la loi de 1884. Le législateur n'ayant pas voulu donner à Paris le droit commun, cette loi n'existe pas quand on recherche quelles sont les règles qui s'appliquent au régime municipal de Paris. Il faut donc en revenir à la jurisprudence antérieure à 1884 qui considérait « que le fonctionnement des Commissions dans l'intervalle des sessions était contraire au principe de la non-permanence des Conseils municipaux (1) ». Mais si nous croyons que la permanence n'est pas de droit strict, est-il besoin de dire que l'application de l'article 59 au Conseil municipal de Paris s'impose ?

Revue des Deux-Mondes du 15 septembre 1888. C'est un réquisitoire violent contre le Conseil municipal de Paris.

(1) *La Loi municipale*, par Morgand, 1896, p. 319.

§ 5. — Rapports des préfets et du Conseil municipal.

Le préfet de la Seine et le préfet de police ont entrée au Conseil, dit l'article 13 de la loi de 1871 (1). La loi ne mentionne que ces deux hauts fonctionnaires, mais dans l'usage d'autres fonctionnaires assistent aux séances. Ce sont : les secrétaires généraux de la préfecture de la Seine et de la préfecture de police, les directeurs des finances, de l'enseignement, des affaires municipales, de l'assistance publique, de l'octroi, le directeur administratif de la voie publique, des eaux et des égouts, le directeur administratif de l'architecture et des promenades. La présence de tous ces chefs de service s'explique aisément : il est évident que le préfet de la Seine n'est pas à même de répondre à toutes les questions que peuvent lui poser les conseillers, car celles-ci visent en général des faits particuliers que seul le chef de service peut connaître. Comment voudrait-on que le chef d'une administration aussi complexe que l'est la préfecture de la Seine puisse présenter la défense de tous les actes incriminés ?

La présence des préfets et des directeurs fait ressembler le Conseil municipal à un petit Parlement. Le préfet et ses directeurs ne correspondent-ils pas exactement

(1) D'après la première rédaction du projet de la Commission, les deux préfets avaient le droit d'assister aux séances du Conseil municipal et ce droit se transformait en une obligation toutes les fois que le président leur en faisait la demande.

à un président du conseil et à ses ministres ? Les questions, à qui les anciens procès-verbaux du Conseil municipal donnaient eux-mêmes le nom d'interpellations, ne sont-elles pas de vraies interpellations ? C'est un point qu'il faut examiner.

Le second alinéa de l'article 13 de la loi de 1871 est très clair, voici ce qu'il dit : « ils (les deux préfets) sont entendus toutes les fois qu'ils le demandent ». Il ne parle pas de questions, ni à plus forte raison d'interpellations. C'est bien plutôt un droit qui est reconnu aux deux préfets, celui de pouvoir prendre part à la discussion, qu'une obligation qui leur serait imposée, celle de fournir des explications sur un acte de l'administration. Cette interprétation semblera encore plus rationnelle si l'on rapproche la disposition que nous venons de citer de celle qui précède et qui elle aussi accorde un droit aux préfets : l'entrée au Conseil. Comment donc se fait-il que ce qui était un moyen de défense à l'origine pour les préfets soit devenu une arme de guerre contre eux ?

C'est que tout d'abord il est assez naturel que les représentants élus de la population puissent demander des explications aux fonctionnaires sur les faits qu'ils considèrent comme des négligences ou des fautes de l'administration. Voilà une première raison.

Il y en a une autre d'ordre plus général. Les assemblées qui tiennent leurs pouvoirs de l'élection, et en particulier du suffrage universel, ont conscience de leur autorité : elles sont toujours prêtes à empiéter sur le pouvoir

exécutif. Celui-ci ordinairement abandonne peu à peu quelques-unes de ses prérogatives. C'est ce qui s'est passé à l'Hôtel de Ville.

Il y a eu cependant un préfet de police, M. Andrieux, qui a dénié ce droit d'interpellation au Conseil municipal. Voici la déclaration très nette qu'il fit dans la séance du 19 mars 1881 (1) : « Ce mot d'interpellation ne peut être attribué qu'à des débats qui se produisent devant les Chambres et se terminent par un ordre du jour supposant le droit d'accorder la confiance ou de prononcer un blâme. La loi à la main, *je conteste absolument un tel droit au Conseil municipal.* » En réponse aux paroles du préfet de police le Conseil vota l'ordre du jour suivant :

Le Conseil municipal, maintenant son droit d'interpellation, suivi d'ordres du jour, fixe à mardi (2) l'interpellation de M. Depasse et passe à l'ordre du jour.

Bien que cet ordre du jour ait été adopté par 52 voix contre 2, il n'en est pas moins illégal à nos yeux. Cependant on comprend très bien qu'il était difficile à une assemblée de se dépouiller volontairement d'un droit non contesté jusqu'alors et qu'elle exerçait, en général, dans l'intérêt de ses commettants.

Nous venons de voir un préfet de police se refuser à discuter une question. Mais supposons que la question

(1) Conseil municipal de Paris, *Procès-verbaux*, 1^{er} sem. de 1881, p. 263.

(2) Au jour indiqué le préfet de police *fit défaut*. Voyez la lettre qu'il adressa au président dans Conseil municipal de Paris, *Procès-verbaux*, 1^{er} sem. de 1881, p. 280.

soit acceptée, ce qui a toujours lieu dans la pratique, quelle est la valeur de l'ordre du jour qui termine le débat ? Et en particulier quelle sanction comporte un vote de blâme ? La réponse n'est pas douteuse. En droit ce blâme ne peut avoir aucun effet et cela pour deux raisons : la première c'est qu'il est la conclusion d'une interpellation non reconnue par la loi ; la seconde c'est que les préfets, quoique maires de Paris, ne dépendent que du ministre de l'Intérieur (1). Les délibérations blâmant l'un des deux préfets sont régulièrement annulées par décret. Mais en fait le vote de blâme pourrait être le début d'un conflit entre le Conseil municipal et l'une des deux préfectures (2).

§ 6. — Incapacités et incompatibilités.

L'article 15 de la loi de 1871 déclare que les incapacités et les incompatibilités établies par l'article 5 de la loi du 22 juin 1833 sur les conseils généraux sont applicables aux conseillers municipaux de Paris. On pourrait se demander pourquoi c'est une loi sur l'organisa-

(1) Voici le considérant d'un décret récent d'annulation à la suite d'un vote de blâme : « Considérant qu'en blâmant M. le préfet de la Seine, qui exerce ses fonctions sous l'autorité exclusive des ministres, pour avoir accompli un acte de ses attributions.... le Conseil municipal a manifestement excédé la limite de ses pouvoirs et que, dès lors, cette délibération a été prise en violation de la loi et qu'elle tombe sous l'application de l'article 14 de la loi du 14 avril 1871... » (Conseil municipal de Paris, *Procès-verbaux*, 1897, 1^{er} sem., p. 988).

(2) Le conflit qui a éclaté en novembre 1897 entre le Conseil municipal de Paris et le préfet de la Seine, avait été précédé de plusieurs votes de blâme.

tion des conseils généraux qui régit la matière des incapacités et incompatibilités au Conseil municipal de Paris. Mais si l'on se rappelle que le Conseil général de la Seine est formé par le Conseil municipal de Paris, auquel sont adjoints quelques membres représentant la banlieue, on ne s'étonnera plus de ce que l'on pourrait considérer comme un défaut d'harmonie.

Si l'article 15 fait un renvoi à la loi de 1833, cette loi en fait également un à « la loi en vigueur sur l'organisation municipale », c'est-à-dire aujourd'hui à la loi du 5 mai 1855 (art. 9 pour les incapacités, art. 10 pour les incompatibilités). Si nous combinons l'article 5 de la loi de 1833 et l'article 9 de la loi de 1855, nous pouvons dire que sont incapables d'être conseillers municipaux de Paris : les préfets, sous-préfets, secrétaires généraux et conseillers de préfecture ; les agents et comptables employés à la recette, à la perception ou au recouvrement des contributions, et au paiement des dépenses publiques de toute nature ; les ingénieurs des ponts et chaussées et les architectes employés par l'administration dans le département ; les agents forestiers en fonctions dans le département et les employés des bureaux de la préfecture ; les agents salariés de la Ville, les entrepreneurs de services communaux, les domestiques attachés à la personne, les individus dispensés de subvenir aux charges communales, et ceux qui sont secourus par les bureaux de bienfaisance. — A cette liste, il convient d'ajouter, en vertu de l'article 5 de la loi de

1871 : 1° les juges de paix titulaires dans les arrondissements où ils exercent leurs fonctions ; 2° les membres amovibles du tribunal de la Seine.

La liste des incapacités pour le Conseil municipal de Paris est bien plus longue que celle de l'article 32 de la loi de 1884. La rigueur plus grande de la loi s'explique par ce fait que les conseillers municipaux de Paris doivent satisfaire aux conditions imposées aux conseillers généraux. Par contre, il y a une incapacité de la loi de 1884 qui ne se trouve ni dans la loi de 1833, ni dans celle de 1855, nous voulons parler de l'incapacité qu'entraîne le conseil judiciaire pour les individus qui en sont pourvus (1). On peut donc soutenir en théorie qu'un individu pourvu d'un conseil judiciaire peut faire partie du Conseil municipal de Paris. En pratique, le bon sens des électeurs écartera cette hypothèse.

Les fonctions incompatibles avec le mandat de conseiller municipal de Paris sont celles de commissaires et d'agents de police, celles de militaires ou employés des armées de terre et de mer en activité de service, celles de ministres des divers cultes en exercice à Paris. De plus, un citoyen ne peut pas cumuler le mandat de conseiller municipal de Paris avec celui de conseiller municipal d'une autre commune. Enfin, les parents au

(1) Quant à l'incapacité résultant de la perte du droit électoral (1° de l'art. 32), elle est applicable aux candidats au Conseil municipal de Paris quoique non mentionnée par la loi de 1855. En effet, cette loi « avait considéré l'exclusion, comme de droit », dans ce cas.

degré de père, de fils, de frère, et les alliés au même degré, ne peuvent être en même temps conseillers municipaux de Paris (1).

L'article 17 ajoute un cas d'incompatibilité aux précédents : on ne peut à la fois être maire ou adjoint d'arrondissement et conseiller municipal de Paris. Cet article fut adopté en 1871 malgré l'opposition d'un membre de la commission, M. Bertauld. M. Bertauld voulait que le choix pour la désignation des maires et adjoints par le gouvernement fût absolument libre. « Si le gouvernement veut appeler aux fonctions de maires ou d'adjoints des membres du conseil municipal, disait-il, pourquoi la confiance des électeurs élèverait-elle une barrière entre eux et le gouvernement ? » (2). On aurait pu, semble-t-il, lui répondre que les fonctions de conseiller municipal de Paris sont trop absorbantes pour pouvoir être cumulées avec celles de maire ou d'adjoint. La réponse n'aurait pas été sans réplique, puisque à l'heure actuelle il y a des membres du Parlement maires d'arrondissements de Paris. Or il semble que le mandat législatif doit entraîner des occupations au moins aussi nombreuses que celui de conseiller municipal de Paris.

Le motif qui fut invoqué victorieusement pour combattre la proposition de M. Bertauld fut que la nomina-

(1) Voyez un exemple : élection de deux beaux-frères dans les *Procès-verbaux du Conseil municipal de Paris*, 4 août 1871, p. 4, et 11 août 1871, p. 53.

(2) *Journal officiel*, 1871, p. 579.

tion d'un conseiller municipal à la fonction de maire ou à celle d'adjoint devait donner une autorité plus grande à celui qui en serait revêtu que celle qu'auraient possédée ses collègues ; que par suite, il résulterait des inégalités entre les membres d'une même assemblée, ce qu'il fallait éviter.

Cela était assez judicieux, mais l'argument décisif pour faire admettre l'incompatibilité en question, nous paraît être celui-ci : les maires et adjoints de Paris sont les subordonnés du préfet de la Seine (pour leurs attributions administratives seulement), par suite, ils ne peuvent pas prendre place dans une assemblée appelée à contrôler son administration.

§ 7. — Indemnités des conseillers municipaux.

La loi du 14 avril 1871, dans un de ses derniers articles, l'article 19, proclame la gratuité des fonctions de maires, d'adjoints et de conseillers municipaux. Il est à remarquer que cet article aurait pu au besoin ne pas être inséré dans la loi, puisque l'article 18 déclare que les lois antérieures, non contraires à la loi de 1871, devaient continuer provisoirement à être appliquées. Or la gratuité des fonctions municipales était déjà édictée dans la loi. Pour s'en convaincre, il n'y a qu'à se reporter à la loi du 5 mai 1855, article 1^{er}. La disposition de l'article 19 pourrait donc être regardée comme une répétition inutile.

On aurait tort de formuler une pareille critique, car c'est en parfaite connaissance de cause, que l'Assemblée de 1871 a adopté cette mesure. Voici en effet une parole de l'auteur de l'amendement lui-même, M. Mortimer-Ternaux : « La seule objection que l'on puisse faire à l'article que j'ai eu l'honneur de présenter, c'est qu'il est conforme à la législation existante. Mais il est bon, dans certaines circonstances, de rappeler la loi quand elle a été mise en oubli, même pour un instant. » C'était faire allusion au décret du Gouvernement de la Défense nationale, que nous avons mentionné plus haut, et qui allouait 300 francs par mois aux maires et adjoints de Paris. Le président de l'Assemblée fit remarquer que le décret, pour perdre toute valeur, devait être régulièrement abrogé. A quoi les adversaires de la gratuité, qui ne voulaient pas que la question de l'indemnité fût tranchée par la loi en discussion, répondirent en proposant d'abroger le décret, sans poser un principe général dans la loi. Leur opinion ne triompha pas et le principe de la gratuité fut consacré en termes formels.

Nous venons de voir quelles ont été les intentions du législateur quand il adoptait l'article 19, nous savons de plus que la loi du 14 avril 1871 est toujours en vigueur. Comment expliquer dans ces circonstances l'indemnité annuelle accordée aux conseillers municipaux ? Pour comprendre comment un crédit de cette nature peut figurer au budget, malgré la prohibition de la loi, il est né-

cessaire de rechercher quand et comment il a pu prendre naissance.

Jusqu'en 1878 nous ne voyons pas trace dans les budgets de la Ville de l'existence de dépenses spéciales au Conseil municipal. Ce n'est qu'en 1879 que nous trouvons un crédit de 40.000 francs (chap. 4 des dépenses, art. 7) relatif aux dépenses du Conseil municipal. Mais la lecture du rapport de la commission du budget nous amène à constater que ce crédit n'était destiné en aucune façon à indemniser les conseillers municipaux (1).

Pourtant la question de la non-rétribution des fonctions de conseiller municipal avait été soulevée au sein de l'assemblée dès 1874 (2). Elle le fut encore par un projet de vœu, longuement motivé, réclamant l'abrogation des dispositions législatives sur la gratuité, déposé dans la séance du 26 février 1878. Ce projet, signé par 45 conseillers municipaux, fut renvoyé à la 2^e Commission qui ne se pressa pas de le rapporter.

Au budget de 1880 nous trouvons un chapitre, le chapitre IV bis, spécial au Conseil municipal. Le total du chapitre est de 300.000 francs (cette somme importante n'est que la réunion de divers crédits épars jusque-là). La commission du budget avait proposé un chiffre plus élevé. Elle avait voulu faire une tentative pour atténuer le principe de la gratuité. Elle proposait : « la

(1) Conseil municipal de Paris, *Rapport*, n° 67 de 1878, p. 50.

(2) V. une proposition déposée par M. Loiseau-Pinson, le 10 novembre 1874.

franchise postale pour la correspondance journalière que les conseillers municipaux sont obligés d'entretenir en cette qualité et le remboursement des frais de déplacement régulièrement faits, ayant pour origine l'accomplissement du mandat ». En conséquence le chapitre IV bis s'élevait à 385.000 francs. Le Conseil eut le courage de repousser les propositions de sa commission et ramena le chapitre à la somme de 300.000 francs.

Mais l'année suivante, sur le rapport de M. Georges Martin, le Conseil augmenta le chapitre IV bis d'une somme de 300.000 francs destinée à rembourser les avances faites par les conseillers. La raison qui fit adopter un principe qui l'année précédente avait été repoussé, c'est que ce n'était pas le Conseil d'alors qui devait profiter de cette augmentation de crédit (il était à la veille d'être renouvelé) mais bien le Conseil suivant.

L'argumentation dont se servit le rapporteur de la commission du budget pour soutenir ses conclusions mérite d'être résumée (1), car elle s'appuie sur des textes de lois et sur les travaux préparatoires de ces lois. Le rapporteur fait remarquer que la loi de 1855 est moins formelle sur la non-gratuité que la loi du 21 mars 1831. Tandis que cette dernière stipulait dans son article 1^{er} que « les fonctions des maires, des adjoints et des autres membres du corps municipal sont essentiellement gratuites, et ne peuvent donner lieu à aucune

(1) Conseil municipal de Paris, *Rapports et documents*, 1880, 2^e partie, n° 186.

indemnité ni frais de représentation », la loi de 1855 se contente de dire que ces mêmes fonctions *sont gratuites*. Nous reconnaissons que la prohibition de la rétribution des fonctions municipales est plus nette dans le premier texte que dans le second. Mais nous ferons observer que si la loi de 1855 continue à régir Paris ce n'est que sur les points que la loi de 1871 n'a pas traités. Or cette loi consacre un article spécial à la gratuité des fonctions municipales et il contient le mot essentiellement qui ne figure pas dans la loi de 1855. Nous sommes donc autorisé à dire que la différence que l'on relève entre les deux lois précédentes n'a pas d'importance, puisque ni l'une ni l'autre n'est applicable, sur ce point, à Paris.

Le rapporteur démontre ensuite que quand la loi édicte la gratuité des fonctions municipales cela signifie qu'elle repousse l'allocation de tout traitement aux conseillers municipaux, mais qu'elle admet parfaitement le remboursement des dépenses occasionnées par l'exercice du mandat. Ces dépenses, si elles n'étaient remboursées, deviendraient onéreuses pour les conseillers. Ce sont d'après M. Georges Martin : les frais de voitures pour assister aux séances du Conseil, des commissions du Conseil, et de diverses commissions administratives ; les frais de bureau et d'affranchissement ; les secours donnés à des solliciteurs (1). Le rapporteur, tout en résér-

(1) Le rapporteur écarta en séance cette dernière nature de dépenses.

vant la question du traitement, qui ne peut être réglée que par la loi, est d'avis d'« insérer un crédit pour remboursement de frais faits par les membres du Conseil ». Le Conseil vota l'augmentation de 300.000 francs proposée par sa commission du budget.

Malgré la distinction que le rapporteur chercha à établir entre le traitement et le remboursement des dépenses faites, nous croyons que la somme qui devait être dorénavant allouée à chaque conseiller était bien plutôt un traitement, ou une indemnité si l'on préfère, qu'un véritable remboursement. Si la commission avait véritablement voulu que le mandat de conseiller municipal de Paris ne pût plus à l'avenir devenir une charge pour ceux qui en seraient investis, aurait-elle alloué une somme fixe à chaque conseiller ? Est-ce que le conseiller du quartier d'Auteuil ne doit pas avoir plus de frais de déplacement que le conseiller du quartier Saint-Merri, dans lequel est situé l'Hôtel de Ville ? Est-ce que le représentant d'un quartier qui compte 21.028 électeurs inscrits ne doit pas avoir plus de frais de bureau et d'affranchissement que le représentant d'un quartier qui n'en compte que 1669 ? Il ne faut donc pas quand on parle de remboursements adopter un chiffre identique pour tous les conseillers. Il ne faut même en fixer aucun. C'est au conseiller intéressé à produire le chiffre qui doit le couvrir de toutes ses dépenses.

Mais, pourrait-on objecter, pourquoi ne pas admettre un chiffre identique pour tous les conseillers municipaux ?

Ce serait un forfait, un abonnement. Nous répondrons qu'en adoptant ce système, des conseillers ne seraient pas remboursés intégralement de leurs dépenses, que d'autres au contraire auraient des bénéfices sur ce forfait et par suite tireraient un avantage pécuniaire de l'exercice de leur mandat, ce qui est absolument contraire à la loi.

M. Ducrocq, qui a signalé la question que nous traitons dans son *Cours de Droit administratif*, fait observer que la Cour des comptes a relevé le caractère illégal du crédit destiné aux indemnités des conseillers municipaux. « Nous devons constater, dit-il, que c'est la dixième fois, depuis 1883, que la Cour des comptes, dans son rapport sur l'exercice 1893, signale ces allocations que les conseillers municipaux de Paris « touchent indûment (1). »

Une question se présente alors : l'inscription de ce crédit est *illégale*, mais son existence est-elle *équitable*? Ici nous répondrons sans hésiter oui. Nous déplorons seulement qu'une réforme ne soit pas intervenue depuis 1871 pour mettre d'accord le fait et le droit (2). Si l'on admet la nécessité de l'indemnité parlementaire pourquoi

(1) Ducrocq, *Cours de Droit administratif*, 1897, t. I, note de la p. 500.

(2) Citons à ce sujet une proposition déposée au Conseil municipal par M. Caplain dans la séance du 24 décembre 1890 :

« Le Conseil

« Délibère :

« L'administration est invitée à demander au Gouvernement de rendre légal, dans le plus bref délai, les émoluments que les conseillers municipaux reçoivent sous la forme d'indemnité. »

ne pas admettre l'indemnité municipale à Paris? Les devoirs qu'impose le mandat de conseiller municipal à Paris sont tout aussi absorbants que ceux qu'impose le mandat législatif: ce sont les séances nombreuses du Conseil municipal et du Conseil général, les séances des Commissions de ces deux Conseils, les travaux individuels (rapports, propositions, etc.), les séances des diverses commissions administratives (tirage des emprunts, conseil de révision, adjudications, etc.) (1). On peut donc dire, sans crainte d'être démenti que ces multiples occupations interdisent l'exercice de sa profession à l'employé ou à l'ouvrier, et qu'elles doivent causer d'autre part un préjudice sérieux à ceux qui exercent des professions libérales. Ne pas admettre l'indemnité municipale à Paris c'est écarter des fonctions municipales tous les citoyens qui ont à envisager les soucis matériels de la vie et par suite c'est diminuer le choix des électeurs.

- En fait, tous ces inconvénients sont évités puisque les conseillers reçoivent une indemnité (2), mais ce n'est

(1) Voici une énumération de ces commissions que nous extrayons d'une note d'un rapport de M. Sigismond Lacroix : Conseil départemental de l'Instruction publique, délégations cantonales, Conseil de surveillance de l'Assistance publique, Conseil de surveillance du Mont-de-Piété, Commission consultative de l'octroi, Commissions de surveillance des collèges, écoles primaires supérieures, écoles d'apprentis, Commissions pour l'enseignement professionnel, pour le chant, pour le dessin, pour les livres de prix, pour les secours à domicile, Commissions de surveillance du travail des enfants dans les manufactures, Caisses des écoles, Commissions pour la formation des listes du jury et des listes électorales, etc.

(2) Actuellement le crédit ouvert à cet effet est de 480.000 francs sous la rubrique « Remboursements des avances faites par les 80 conseillers municipaux, pour l'exercice de leur mandat ».

qu'en tournant la loi. Il vaudrait mieux à tous les points de vue qu'une disposition législative abrogeât l'article 19.

SECTION III. — Maires et adjoints de Paris.

A la tête de chacun des arrondissements de Paris, la loi de 1871 laisse placés le maire et les adjoints que la loi du 28 pluviôse an VIII avait institués par son article 16. La loi de l'an VIII attribuait à chaque arrondissement deux adjoints, la loi de 1871 fixe ce nombre à trois. Cette augmentation ne fut pas suffisante, et une loi du 9 août 1882 autorisa la nomination de deux adjoints en sus du nombre fixé par l'article 16 de la loi de 1871 dans les arrondissements dont la population dépasse 120.000 habitants. En vertu de cette loi les IX^e, X^e, XI^e, XVII^e, XVIII^e, XIX^e et XX^e arrondissements possèdent cinq adjoints.

Quel est le mode de nomination des maires et adjoints ? La commission de l'Assemblée nationale avait adopté dans l'article 17 de son projet le système suivant : les maires devaient être élus au scrutin individuel et leurs adjoints au scrutin de liste par les électeurs municipaux de l'arrondissement (1). C'était continuer la pratique inaugurée par le décret du 4 novembre 1870.

(1) Le rapporteur, M. Batbie, faisait partie de la minorité de la commission qui avait soutenu « que logiquement ces maires ne pouvaient être nommés que par décret », *Journ. off.*, 1871, p. 562.

La commission donna cependant son appui à un amendement proposant un autre système. L'élection du maire et des adjoints d'arrondissement était maintenue, mais ce ne devaient plus être les électeurs de l'arrondissement tout entier qui étaient appelés à élire successivement le maire, puis les adjoints. Chaque quartier devait nommer au scrutin individuel « un officier municipal » et le maire devait être élu pour une année par les officiers municipaux. Pourquoi préférer pour les adjoints une élection au scrutin individuel par quartier à une élection au scrutin de liste par arrondissement ? C'est que l'auteur de l'amendement soutenait que « le quartier est un centre, et un centre qui se prête admirablement, parce qu'il est relativement restreint, au développement de la vie municipale ». Aussi le quartier seul, à l'exclusion de l'arrondissement, devait être pris en considération pour toutes les élections municipales. Quant au maire on préférait le voir issu d'une élection à deux degrés plutôt que de le voir porté à la mairie par l'ensemble des électeurs de l'arrondissement. Cette mesure était prise probablement pour diminuer sa popularité.

Mais sur cette question de la nomination des [maires et adjoints le gouvernement et la commission n'étaient pas d'accord. Le gouvernement voulait la nomination des maires et adjoints par le pouvoir exécutif. M. Lambrecht, membre du gouvernement, revendiqua donc la désignation des maires et adjoints et obtint gain de cause devant l'Assemblée. Il montra, avec beaucoup de justice

que c'était une erreur de « mettre au nombre des franchises municipales les nominations des maires et des adjoints des arrondissements par le suffrage universel. »

Les maires et adjoints sont donc nommés par décret. Etant de véritables fonctionnaires, et n'ayant que quelques-unes des attributions des autres maires, il est tout naturel qu'il en soit ainsi. Du reste une autre raison, invoquée dans la discussion de la loi, montre qu'il aurait été dangereux de remettre aux électeurs le choix du maire et des adjoints. C'est que ces nouveaux élus auraient pu parfois ne pas être d'accord avec les conseillers municipaux de l'arrondissement. De là des conflits qui auraient été préjudiciables à la bonne administration de la Ville.

La disposition finale de l'article 16 stipule que « les maires d'arrondissement n'auront d'autres attributions que celles qui leur sont conférées par des lois spéciales ». Cette limitation du rôle des maires a été insérée dans la loi pour les empêcher de jouer à l'avenir le rôle considérable qu'ils avaient eu pendant le siège. Quelles sont les attributions des maires d'arrondissement ? L'article 16 de la loi du 28 pluviôse an VIII se borne à dire que les maires et adjoints des arrondissements de Paris sont chargés « de la partie administrative et des fonctions relatives à l'état civil ». L'expression « partie administrative » est assez vague. Aussi y a-t-on fait rentrer des choses fort différentes. On a surtout visé à placer dans les mairies d'arrondissement des services avec lesquels

le public est en rapports journaliers (1) et pour lesquels il était nécessaire d'éviter la centralisation à l'Hôtel de Ville.

SECTION IV. — Modifications apportées à la loi du 14 avril 1871.

Nous avons à signaler trois lois qui toutes ont eu pour objet d'assimiler sur divers points le régime municipal de Paris à celui des autres communes. Ces textes sont la loi du 29 mars 1886, la loi du 5 juillet 1886 et la loi du 2 avril 1896.

§ 1. — Loi du 29 mars 1886.

Le titre de cette loi est aussi long que l'article unique de la loi elle-même. Le voici : « Loi qui applique à la ville de Paris l'article 14 de la loi du 5 avril 1884 concernant la liste des électeurs municipaux. » La loi du 14 avril 1871, dans son article 4, avait ainsi fixé les conditions pour être électeur municipal : la qualité de citoyen français, l'âge de 21 ans accomplis, la jouissance des droits civils et politiques, l'absence de cas d'incapacité prévu par la loi, et surtout la possession depuis une année au moins d'un domicile réel dans la commune. La loi, en exigeant cette dernière condition, se montra plus rigoureuse pour les élections municipi-

(1) V. une liste de ces attributions des maires dans Block et de Pontich, *Administration de la ville de Paris*, p. 87.

pales que pour les élections politiques. Les législateurs d'alors avaient pensé que pour être appelé à élire les conseillers municipaux d'une commune il était bon d'habiter cette commune depuis une année au moins.

La loi du 7 juillet 1874 accentua la différence, résultant de la condition de domicile, entre les élections politiques et les élections municipales. Elle exigea en effet « une résidence de deux années consécutives dans la commune » pour être électeur municipal. Une liste électorale spéciale aux élections municipales devait être dressée dans chaque commune, concurremment avec la liste des électeurs politiques. A Paris la liste municipale devait être dressée dans chaque quartier par une commission composée du maire de l'arrondissement ou d'un adjoint délégué, du conseiller municipal élu dans le quartier et d'un électeur désigné par le préfet. Il devait en outre être dressé une liste générale des électeurs par arrondissement.

L'article 14 de la loi du 5 avril 1884 vint supprimer la dualité des listes électorales. Six mois de résidence devaient dorénavant suffire pour conférer l'électorat municipal aussi bien que l'électorat politique. Mais la loi du 5 avril 1884 n'étant pas applicable à Paris, chaque arrondissement continuait à avoir deux listes distinctes. La raison que l'on avait invoquée pour le maintien de ces deux listes dans la capitale, c'est que Paris comptait une population de nomades considérable qu'il fallait écarter des élections municipales. M. Yves-Guyot,

à qui revient l'initiative de la loi du 29 mars 1886, prouva par des chiffres que l'écart entre les électeurs politiques et les électeurs municipaux était négligeable : « En 1883, il y avait 414.000 électeurs municipaux et il n'y avait en plus que 9.343 électeurs politiques ; en 1884, il y avait 420.000 électeurs municipaux, il n'y avait en plus que 6.806 électeurs politiques ; le 31 mars 1885, il y avait 440.000 électeurs municipaux, il n'y avait en plus que 9.000 électeurs politiques (1). » La loi de 1886 se borne à rendre applicable purement et simplement l'article 14 de la loi de 1884 à Paris. Actuellement il n'y a plus qu'une liste électorale à Paris qui doit servir à l'élection des députés et des conseillers municipaux.

§ 2. — Loi du 5 juillet 1886.

La loi du 5 avril 1884 avait, par son article 54, consacré une innovation : la publicité des séances des conseils municipaux. Un député, M. Michelin, proposa à la Chambre en 1885 d'appliquer la même mesure au Conseil municipal de Paris. Il ne s'agissait en somme, comme le dit le ministre de l'Intérieur au Sénat, que de permettre au public d'assister aux séances du Conseil. Car l'autre publicité, celle qui est l'œuvre de la presse et qui est bien plus effective que la première, existait déjà. Le Bulletin municipal officiel de la ville de Paris, dont le premier numéro parut le 12 juillet 1882, donnait le

(1) Officiel du 1^{er} mars 1886 (*Débats parlementaires*, p. 345).

compte-rendu sténographique des séances ; les autres journaux donnaient également des comptes-rendus.

Par suite de l'admission du public dans la salle des séances, une intéressante question fut soulevée au Sénat : « A qui appartiendra la police des séances ? Est-ce au préfet de la Seine qui est le maire de Paris ? Est-ce au président du Conseil municipal ? (1) » On sait en effet que la loi de 1884 (art. 55) a confié au maire la police du Conseil municipal, mais le maire joint à sa qualité de maire celle de président du Conseil municipal (art. 52). A Paris ces deux fonctions sont distinctes : le maire est représenté par le préfet de la Seine, et la présidence du conseil municipal est dévolue à un président élu par ses collègues. Le ministre de l'Intérieur fit observer que la situation dans laquelle allait se trouver le conseil municipal de Paris était semblable à celle de tous les conseils généraux où l'on trouve dans la même assemblée un préfet et un président élu. Le président du Conseil municipal de Paris devait donc avoir la police de l'assemblée, mais il ne pourrait l'exercer « que par l'intermédiaire du préfet de la Seine, puisque les agents qu'on pourra avoir à charger de maintenir l'ordre dans la salle des séances sont sous l'autorité du préfet ». Quant au droit de requérir la force publique le président du Conseil municipal ne pourrait, pas plus que les présidents des Conseils généraux (2), l'exercer directement, il de-

(1) *Officiel* du 1^{er} juillet 1886 (*Débats parlementaires*, p. 985).

(2) V. Simonet, *Droit public et administratif*, p. 297.

vrait dans cette hypothèse s'adresser au préfet de police.

§ 3. — Loi du 2 avril 1896.

L'article 8 de la loi du 14 avril 1871 avait fixé à trois ans la durée du mandat de conseiller municipal. Cette durée de trois ans ne devait pas être la durée normale du mandat de conseiller municipal : lors de la confection de la loi, il fut rappelé que c'était une loi provisoire que l'on élaborait et que les questions de principe devaient être réservées pour la loi organique qui devait être faite plus tard. La loi de 1884, dans son article 41, s'écarta de la loi de 1855, qui avait fixé la durée du mandat à cinq ans, et aussi de celle de 1871 ; elle décida que la durée du mandat de conseiller municipal serait de quatre ans.

Ce ne fut que douze ans après que le Parlement se décida à accorder au Conseil municipal de Paris le bénéfice de l'article 41 de la nouvelle loi, et cela sur l'initiative du gouvernement lui-même. Nous trouvons dans le rapport que présenta à la Chambre M. Alphonse Humbert, ancien président du Conseil municipal, une phrase qui montre combien il était légitime d'accorder à Paris la durée ordinaire de quatre ans : « De toutes les raisons qui peuvent être invoquées en faveur du projet de loi déposé par le gouvernement, la meilleure est, sans aucun doute, l'absence de toute raison pouvant justifier la différence qui avait été établie jusqu'ici entre les conseillers

municipaux de Paris et ceux des autres communes au point de vue de la durée des mandats (1) ». Le projet de loi fut du reste adopté par la Chambre et le Sénat sans discussion.

Désormais les élections municipales de Paris concordent avec celles des autres communes. Cette réforme est très heureuse, car elle permet aux nouveaux membres du Conseil municipal, qui s'initient aux affaires de la Ville au début de leur mandat, de ne pas quitter l'Hôtel de Ville au moment où ils sont à même de rendre le plus de services à leurs concitoyens.

(1) *Officiel, Documents parlementaires*, Chambre, 1896, p. 258.

CHAPITRE II

ATTRIBUTIONS.

Les trois lois précédentes, que nous avons rapidement examinées, sont relatives à l'organisation du Conseil municipal de Paris. Elles ont, sur des questions secondaires, il faut le remarquer, accordé le droit commun à la capitale. Au contraire, en ce qui concerne les attributions, aucune modification n'est intervenue. Les attributions du Conseil municipal de Paris continuent donc à être régies par les lois de 1837 et de 1867, ainsi que par le décret de 1852, textes que la loi de 1871 avait pourtant maintenus « provisoirement et en attendant que l'Assemblée nationale ait statué sur ces matières ».

La loi du 18 juillet 1837, ayant édicté dans son article final qu'une loi spéciale serait faite sur l'administration municipale de la ville de Paris, laissait en dehors de son application la capitale. Nous avons déjà dit (1) que cette disposition de la loi de 1837 fut abrogée par la loi du 24 juillet 1867 qui rendit applicables à la ville de Paris ses propres dispositions « et celles de la loi du 18 juillet 1837 et du décret du 25 mars 1852, qui sont encore en vigueur ».

(1) V. p. 84.

La loi du 24 juillet 1867, à la différence de la loi de 1837, fut applicable à Paris dès sa promulgation. Mais cette loi n'était pas appelée à se suffire à elle-même : la loi de 1837, comme du reste toutes les lois antérieures à 1867, n'étaient abrogées que dans leurs dispositions contraires à la nouvelle loi. Il y eut donc depuis 1867 deux lois principales en vigueur sur les attributions des Conseils municipaux : celle de 1837 et celle de 1867.

De 1867 à 1884, Paris et les autres communes de France ont été, quant aux attributions des Conseils municipaux, régis par les mêmes textes. Ce n'est qu'en 1884 que cet état de choses prit fin. La loi de 1884, qui forme un véritable Code municipal, a établi l'unité en cette matière. Mais comme elle ne doit pas recevoir d'application à Paris, cette ville continue à être régie par les lois de 1837 et de 1867 combinées.

La loi de 1837 classe les délibérations des Conseils municipaux en diverses catégories : délibérations réglementaires, délibérations soumises à autorisation, avis, réclamations, vœux. Mais il est une catégorie de délibérations qui n'est pas expressément mentionnée dans la loi, ce sont les délibérations entièrement subordonnées (1) auxquelles il convient cependant de faire une place à part. Nous étudierons successivement ces diverses catégories.

(1) V. sur cette nouvelle catégorie de délibérations, Ducrocq, *op. cit.*, 1897, t. I, p. 403.

SECTION I. — **Première catégorie : délibérations réglementaires.**

Les délibérations réglementaires sont les délibérations qui sont exécutoires par elles-mêmes et qui n'ont besoin d'aucune approbation. Le droit commun est aujourd'hui que les délibérations de cette nature forment la règle : aussi le législateur de 1884 n'a-t-il pas entrepris d'en faire une énumération. Il a préféré donner la liste des autres délibérations, celles qui ont besoin d'être approuvées. Par suite toutes les délibérations qui ne se trouvent pas citées dans la loi de 1884 sont réglementaires.

Les lois antérieures n'avaient pas procédé de la même façon. Elles énuméraient les délibérations réglementaires, car celles-ci constituaient alors l'exception. La loi de 1837 n'accorde le caractère de réglementaires qu'à quatre catégories de délibérations. La loi de 1867 augmenta ce nombre. Mais l'article 1^{er} de cette loi exige une condition nouvelle : c'est l'accord du maire et du conseil municipal sur l'affaire faisant l'objet de la délibération. Si l'accord ne peut se faire la délibération perd son caractère de délibération réglementaire et doit être soumise à l'approbation du préfet.

Cette disposition aurait présenté quelques difficultés d'application pour la ville de Paris. L'intervention préfectorale se comprenait très bien partout ailleurs : il s'a-

gissait de trancher un différend entre un maire et son Conseil municipal. Au contraire à Paris n'y aurait-il pas eu quelque chose d'exorbitant de permettre au préfet de la Seine, quand il aurait été en désaccord avec le Conseil municipal à propos d'une des affaires énumérées dans l'article 1^{er}, d'être juge (en qualité de préfet) et partie (en qualité de maire) ? On a prévu l'objection en 1867 et l'article 17 § 2 de la loi décide qu'en cas de désaccord entre le préfet de la Seine et le Conseil municipal de Paris la délibération ne sera exécutoire qu'en vertu d'une approbation donnée par décret.

Le Conseil municipal de Paris ne peut prendre de délibérations réglementaires en vertu de la loi de 1837 (art. 17) que sur les objets suivants : 1^o mode d'administration des biens communaux, 2^o conditions des baux à ferme ou à loyer dont la durée n'excède pas dix-huit ans pour les biens ruraux et neuf ans pour les autres biens, 3^o mode de jouissance et répartition des pâturages et fruits communaux, 4^o affouages.

La simple lecture suffit pour montrer que les délibérations sur les objets énumérés seront rares à Paris. Seules les délibérations concédant des baux peuvent être fréquentes, la ville de Paris étant propriétaire de nombreux immeubles (1).

(1) Un examen de la première section (Loyers des propriétés communales) du chapitre IX du budget de 1897 montrera l'importance des recettes réalisées par la Ville de ce chef. L'article 1^{er} de cette section est relatif aux « locations dans des édifices affectés à un service public », il s'élève à 855.000 francs. L'article 2 est relatif aux « locations de propriétés non

La loi de 1867 (art. 1^{er}-2^o) a effacé la distinction entre les baux des biens ruraux et ceux des biens urbains que consacrait la loi de 1837. Le Conseil municipal semble donc investi des mêmes pouvoirs pour la location des deux sortes de biens : comme pour les biens ruraux il peut consentir des baux de biens urbains d'une durée supérieure à neuf ans. Néanmoins (conformément à ce que nous avons déjà dit) une différence subsiste entre les baux de ces deux sortes de biens : le Conseil municipal ne pourra régler les conditions des baux des biens urbains dépassant neuf ans qu'à la condition d'être d'accord avec le préfet ; au contraire pour les baux des biens ruraux supérieurs à neuf ans, mais ne dépassant pas 18 ans, l'accord ne sera pas nécessaire.

Nous croyons que l'on peut dire qu'en fait les délibérations de cette nature sont les seules que le Conseil municipal de Paris peut prendre sans être d'accord avec le préfet : on peut en effet négliger les trois autres hypothèses de l'article 17 de la loi de 1837 (1).

affectées à un service public et dépendant du domaine permanent », il s'élève à 540.500 francs. L'article 3 est relatif aux « locations de propriétés affermées jusqu'à leur mise en vente ou leur affectation à un service public », il s'élève à 490.000 francs. Soit un total de 1.885.500 francs pour les trois premiers articles de cette section.

(1) Des paroles du préfet de la Seine, prononcées dans la séance du 5 avril 1897, tendraient à faire croire que toutes les délibérations du Conseil municipal de Paris ont besoin d'être approuvées : « Toute délibération prise par le Conseil municipal est soumise au préfet de la Seine pour approbation » (C. m. de Paris. Procès-verbaux, 1^{er} sem. 1897, p. 363). Il est probable en effet que dans la pratique administrative la distinction entre les délibérations réglementaires et celles qui ont besoin d'être approuvées n'est pas observée, vu le nombre très restreint des première

Nous avons déjà dit que la loi de 1867 avait ajouté de nouveaux cas de délibérations réglementaires à ceux prévus par la loi de 1837. Voici l'énumération qu'elle en donne dans son article 1^{er} : 1° acquisition d'immeubles, lorsque la dépense totalisée avec celle des autres acquisitions déjà votées dans le même exercice, ne dépasse pas le dixième des revenus ordinaires de la commune ; 2° conditions des baux à loyer des maisons et bâtiments appartenant à la commune, pourvu que la durée du bail ne dépasse pas 18 ans ; 3° projets, plans et devis de grosses réparations et d'entretien, lorsque la dépense totale afférente à ces projets et aux autres projets de la même nature, adoptés dans le même exercice, ne dépasse pas le cinquième des revenus ordinaires de la commune, ni, en aucun cas, une somme de 50.000 francs ; 4° tarif des droits de place à percevoir dans les halles, foires et marchés ; 5° droits à percevoir pour permis de stationnement et de locations sur les rues, places, et autres lieux dépendant du domaine public communal ; 6° tarif des concessions dans les cimetières ; 7° assurances des bâtiments communaux ; 8° affectation d'une propriété communale à un service communal, lorsque cette propriété n'est encore affectée à aucun service public, sauf les règles prescrites par des lois particulières ; 9° acceptation ou refus de dons ou legs faits à la commune sans charges, conditions ni affectation immobilière, lorsque ces dons et legs ne donnent pas lieu à réclamation (1) :

1) Nous nous bornons ici à une reproduction de l'art. 1^{er} de la loi de

Toutes les délibérations que nous venons de citer sont réglementaires comme celles de l'article 17 de la loi de 1837, mais pour celles-là l'accord du préfet et du Conseil municipal est nécessaire. C'est cette seule condition qui restreint l'étendue des attributions du Conseil municipal de Paris. En effet si l'on compare l'énumération des délibérations qui, d'après les lois de 1837 et de 1867, ont besoin d'une autorisation (énumération que nous ferons bientôt), à celle de l'article 68 de la loi de 1884, on constate que les deux listes sont presque semblables. On pourrait en conclure que les attributions du Conseil municipal de Paris sont aussi étendues que celles des autres Conseils municipaux. Ce serait une grave erreur. Les délibérations de l'article 1^{er} de la loi de 1867 sont pour le Conseil municipal de Paris de véritables délibérations soumises à autorisation. Elles exigent l'accord entre le préfet de la Seine et le Conseil municipal. Or l'accord du préfet et du Conseil municipal sur une délibération implique évidemment l'approbation par le préfet de cette délibération. Ces délibérations ne sont donc réglementaires que de nom. Le Conseil municipal actuel de Paris se trouve donc, à ce point de vue, dans une situation analogue à celle des Conseils municipaux de 1867. En 1867 les maires étaient nommés soit par l'empereur, soit par le préfet (art. 2 de la loi du 5 mai 1855) et pouvaient être pris en dehors du Conseil municipal. Aujourd-

1867. Nous reviendrons plus loin sur la plupart des divers numéros de cet article en commentant l'article 19 de la loi de 1837.

d'hui le préfet de la Seine est lui aussi nommé par le gouvernement et pris naturellement hors du Conseil municipal.

A un autre point de vue les délibérations réglementaires du Conseil municipal de Paris soit en vertu de la loi de 1837, soit en vertu de la loi de 1867 diffèrent des délibérations réglementaires de la loi de 1884. Ces dernières ne peuvent être annulées que pour violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique, tandis que l'article 18 de la loi de 1837 (confirmé expressément par la loi de 1867, art. 6) permet également l'annulation « sur la réclamation de toute partie intéressée », cas d'annulation que la loi de 1884 n'a pas cru devoir maintenir. — De plus l'article 18 de la loi de 1837, après avoir déclaré que les délibérations réglementaires sont exécutoires si dans les 30 jours de la date du récépissé à la sous-préfecture elles n'ont pas été annulées, accorde un second délai de 30 jours au préfet pendant lequel celui-ci peut suspendre l'exécution de la délibération. De cette disposition il résulte que l'exécution d'une délibération réglementaire, ne violant aucune disposition législative et ne lésant aucune partie, peut cependant être retardée pendant deux mois. — La loi de 1884 s'est engagée dans une tout autre voie : non seulement elle n'a pas reproduit la disposition finale de l'article 18 de la loi de 1837, mais elle a même permis au préfet de réduire le délai de 30 jours à 15 jours (art. 68 et 66 comb.).

SECTION II. — Deuxième catégorie : délibérations soumises à autorisation.

Les délibérations de cette nature se trouvent énumérées par l'article 19 de la loi de 1837, qui a été modifié par la loi de 1867. Nous allons passer en revue les délibérations du Conseil municipal de Paris qui, d'après ces deux lois, ont besoin pour être mises à exécution d'une autorisation de l'autorité supérieure.

1° *Budget*. — D'après l'article 33 de la loi de 1837 « le budget des villes dont le revenu est de cent mille francs ou plus est réglé par une ordonnance du roi ». La loi de 1867, par son article 15, n'exigea l'approbation par décret que pour les villes ayant trois millions au moins de revenus. Le budget de la ville de Paris doit donc être réglé par décret (il s'élève pour 1897 à la somme de 344 millions en chiffres ronds). — La loi de 1884 a conservé le chiffre de trois millions de revenus de la loi de 1867. Il s'en suit que Paris est soumis, sur ce point, à la même mesure que les autres grandes villes de France.

2° *Tarifs et règlements de perception de tous les revenus communaux*.

La loi de 1837 (art. 19-2°) exigeait pour toutes les délibérations relatives aux tarifs et règlements de perception des revenus communaux l'autorisation de l'autorité supérieure. La loi de 1867 a modifié sur ce point la

loi de 1837 en donnant le caractère de réglementaires aux délibérations concernant le tarif des droits de place à percevoir dans les halles, foires et marchés ; à celles concernant les droits à percevoir pour permis de stationnement et de location sur les rues, places et autres lieux dépendant du domaine public communal ; et enfin à celles concernant le tarif des concessions dans les cimetières (art. 1^{er}, 4^o, 5^o et 6^o). Par conséquent les délibérations du Conseil municipal sur ces objets sont exécutoires par elles-mêmes, si toutefois il y a accord entre le Conseil municipal et le préfet.

Quelles sont donc les délibérations du Conseil municipal, relatives aux revenus communaux, qui après la loi de 1867, restent soumises au régime de l'autorisation ? Ce sont toutes les délibérations concernant les droits d'octroi, les tarifs des droits à percevoir dans les abattoirs et les tarifs des droits de stationnement sur les ports, quais, rivières.

3^o Acquisitions, aliénations et échanges des propriétés communales ; affectation de ces propriétés aux différents services publics, et en général tout ce qui intéresse leur conservation et leur amélioration.

Ce paragraphe de l'article 19 a été modifié sur trois points par la loi de 1867 :

a) L'article 1^{er}, n^o 1 de cette loi a fait passer dans la catégorie des délibérations réglementaires les délibérations relatives aux acquisitions d'immeubles, à condition toutefois que la dépense totalisée avec celle des au-

tres acquisitions déjà votées dans le même exercice ne dépasse pas le dixième des revenus ordinaires de la commune.

b) Le n° 7 de l'article 1^{er} de la même loi permet aux Conseils municipaux de régler par leurs délibérations les assurances des bâtiments communaux. On peut considérer, comme le faisait le rapporteur de la loi (1), que cette disposition déroge à la partie finale du texte de la loi de 1837 : « et en général tout ce qui intéresse leur conservation. » Assurer un immeuble c'est en effet le conserver, sinon en nature, du moins en valeur.

c) Enfin le n° 8 de l'article 1^{er} de la loi de 1867 décide que le Conseil municipal peut affecter une propriété communale à un service communal lorsque cette propriété n'est encore affectée à aucun service public, sans que la délibération ait besoin d'être autorisée.

Par suite de ces changements apportés à la législation précédente, seules les délibérations du Conseil municipal de Paris relatives aux aliénations et échanges des propriétés communales auront besoin d'être autorisées. L'article 19 de la loi de 1837 était complété sur ce point par l'article 46. Il exigeait que l'arrêté approubatif du préfet fût pris en conseil de préfecture quand il s'agissait de propriétés d'une valeur de 20,000 francs au maximum. Au-dessus de ce chiffre une ordonnance était nécessaire. Le décret du 25 mars 1852 (tableau A, 41°)

(1) *Moniteur*, 13 juillet 1867, p. 932.

décide que l'arrêté préfectoral suffira dans tous les cas.

5° (1) *Baux d'une durée supérieure à 18 ans. Baux des biens pris à loyer par la Ville quelle qu'en soit la durée.*

Nous avons vu plus haut que la loi de 1867 a accordé aux Conseils municipaux le droit de régler les conditions des baux d'une durée non supérieure à 18 ans sans distinguer entre les biens urbains et les biens ruraux. Quant aux baux d'une durée supérieure à 18 ans ils devront être autorisés par arrêté préfectoral (D. de 1852, tableau A, n° 44).

Nous venons d'envisager l'hypothèse où la Ville joue le rôle de propriétaire. Lorsqu'elle joue le rôle de locataire et contracte des baux pour loger ses services, ces actes doivent toujours être autorisés par arrêté préfectoral, quelle qu'en soit la durée (2).

6° *Projets de constructions, de grosses réparations et de démolitions, et en général tous les travaux à entreprendre.*

La loi de 1867 a encore sur ce point élargi la liberté des Conseils municipaux en donnant le caractère de réglementaires aux délibérations statuant sur les travaux

(1) Nous passons le n° 4 de l'article 19 qui prévoit une hypothèse n'intéressant pas Paris.

(2) La ville de Paris paye des sommes considérables de ce chef. C'est ainsi que l'article 18 du chapitre 19 du budget de 1897 « loyers et contributions d'immeubles affectés à des écoles primaires » s'élève à 965.000 fr.; l'article 15 du même chapitre relatif aux loyers des écoles maternelles est fixé à 315.000 francs; l'article 18 du chapitre 10 « loyers des bureaux des commissaires de police » à 147.000 francs; l'article 19 du même chapitre « loyers des postes de police » à 132.800 francs.

de grosses réparations et d'entretien. Elle exige cependant une condition, analogue à celle que nous avons déjà vue à propos des acquisitions d'immeubles, c'est que la dépense totale afférente à ces travaux et aux autres de la même nature, adoptés dans le même exercice, ne dépasse pas le cinquième des revenus ordinaires de la commune, ni, en aucun cas, une somme de 50.000 francs (art. 1^{er}-3^o). Si cette condition n'est pas réalisée, ces travaux doivent être autorisés, ce qui sera le cas le plus fréquent pour la ville de Paris. Les délibérations du Conseil municipal sur cet objet se présentent sous la forme d'un « plan de campagne » c'est-à-dire d'une liste énumérant les travaux à entreprendre pendant toute l'année. Les dépenses nécessaires pour l'exécution de ces plans de campagne dépassent de beaucoup le chiffre fixé par la loi de 1867 et ont par conséquent besoin d'être autorisés par arrêtés préfectoraux. Ainsi en 1897, le plan de campagne des travaux de pavage en pierre s'élève à 535.000 francs (1) ; celui des travaux de viabilité et de construction de trottoirs à 300.000 francs (2) ; celui des travaux de pavage en bois à 451.000 francs (3) ; celui des travaux d'asphaltage à 134.000 francs (4).

(1) Conseil municipal de Paris. Délibérations, 1897, p. 219.

(2) Conseil municipal de Paris. Délibérations, 1897, p. 228.

(3) Conseil municipal de Paris. Délibérations, 1897, p. 278.

(4) Conseil municipal de Paris. Délibérations, 1897, p. 280. Ces deux derniers plans de campagne sont relatifs aux travaux exécutés « au compte exclusif de la ville de Paris ». Un autre plan de campagne prévoit « les travaux de pavage en bois et d'asphaltage donnant lieu à une contribution des riverains ».

La loi de 1867 ne parle que des travaux de grosses réparations et d'entretien, il faut en conclure que tous les travaux qui ne rentrent pas dans ces catégories restent soumis à la loi de 1837.

7° *L'ouverture des rues et places publiques.* — Les délibérations du Conseil municipal sur l'ouverture des rues et places publiques devront être autorisées par des décrets qui déclareront l'utilité publique. Puis on suivra la procédure fixée par la loi du 3 mai 1841. Cette loi a été complétée pour Paris par le décret du 26 mars 1852 qui augmente les droits de l'administration en lui permettant d'exproprier dans des cas non prévus par la loi de 1841.

Le n° 7 de l'article 19 de la loi de 1837 se termine par ces mots « et les projets d'alignement de voirie municipale ». Cette disposition ne s'applique pas à Paris. La loi de 1837 dispose en effet plus loin (art. 21-3°) que les Conseils municipaux sont appelés à donner leur avis sur les projets d'alignement de grande voirie dans l'intérieur des villes. Or, d'après l'article 1^{er} du décret du 26 mars 1852, toutes les rues de Paris sont soumises au régime de la grande voirie. Par suite le Conseil municipal n'aura jamais qu'un simple avis à donner sur les projets d'alignement qui sont fixés par des décrets rendus en Conseil d'Etat (art. 52 de la loi du 16 septembre 1807).

9° (1) *Dons et legs.* — Le préfet de la Seine représente la ville de Paris dans tous les actes de la vie civile, mais

(1) Le 8° est sans application à Paris.

il a toujours besoin d'être autorisé. C'est ainsi qu'il ne peut accepter de sa propre initiative un don ou un legs fait à la ville de Paris. En effet l'article 10 de la loi de 1837, relatif aux attributions des maires, charge ceux-ci « de souscrire... les actes d'acceptation de dons ou legs, lorsque ces actes ont été autorisés conformément à la présente loi ». L'autorisation dont il est ici question est donnée par délibération du Conseil municipal.

La loi de 1837 exigeait l'autorisation de ces délibérations dans tous les cas. La loi de 1867 (art. 1^{er}, n° 9) a donné à ces mêmes délibérations le caractère réglementaire sous deux conditions : que ces dons ou legs soient sans charges, conditions ni affectation immobilière ; et que de plus ils ne donnent pas lieu à réclamation. Dans le premier cas en effet il faudra un arrêté préfectoral, dans le second un décret rendu en Conseil d'Etat.

Quant aux délibérations portant refus d'accepter un don ou un legs nous en parlerons à propos des délibérations entièrement subordonnées.

10° *Actions judiciaires et transactions.* — Les actions judiciaires et les transactions de la ville de Paris sont réglées par le titre V de la loi de 1837. Lorsque la Ville est demanderesse le Conseil municipal prend une délibération pour autoriser le préfet de la Seine à assigner le défendeur. Le Conseil municipal ne prend en général ces délibérations qu'après avis du Comité consultatif (1). La délibération du Conseil municipal est ensuite

(1) Le Comité consultatif de la préfecture de la Seine est composé de

transmise au Conseil de préfecture pour l'autorisation, s'il y a lieu. Si le Conseil de préfecture refuse l'autorisation sollicitée, la Ville peut interjeter appel de l'arrêté du Conseil de préfecture devant le Conseil d'Etat. Ces diverses formalités, délibération du Conseil municipal et autorisation du Conseil de préfecture, sont nécessaires lorsque l'administration estime qu'il y a lieu, dans un litige, de se pourvoir devant un autre degré de juridiction.

Lorsque la Ville est défenderesse elle a encore besoin de l'autorisation du Conseil de préfecture. Un recours contre le refus d'autorisation est ouvert à la Ville devant le Conseil d'Etat comme dans le cas où elle est demanderesse.

Les transactions consenties par la ville de Paris doivent être autorisées par décrets lorsqu'il s'agit d'objets immobiliers ou d'objets mobiliers d'une valeur supérieure à 3000 francs, et par arrêtés du préfet de la Seine en Conseil de préfecture dans tous les autres cas (article 59).

L'article 19 de la loi de 1837 se termine par une formule générale « et tous les autres objets sur lesquels les lois et règlements appellent les conseils municipaux à délibérer ». C'est ici qu'on aperçoit la différence essentielle entre la loi de 1837 et la loi de 1884. Avec la loi de 1837 les délibérations soumises à autorisation consti-

jurisconsultes. Il donne son avis sur les affaires contentieuses de la Ville.

tuent la règle ; avec la loi de 1884 elles constituent l'exception. La loi de 1837 aurait pu se contenter de l'énumération des quatre numéros de l'article 17 et dire ensuite : toute délibération ne portant pas sur des objets énumérés dans le présent article est soumise à autorisation. Au lieu de cela on a préféré citer dans l'article 19 quelques exemples très importants, puis formuler ensuite la règle. La loi de 1837 et celle de 1884 sont donc régies, quant aux attributions des conseils municipaux, par un principe tout différent. On comprend dès lors qu'il y ait eu des tentatives pour réclamer, au profit du Conseil municipal de Paris, la substitution des dispositions de la loi de 1884 relatives aux attributions à celles de la loi de 1837 (1).

Nous ne mentionnerons parmi les délibérations visées par le dernier paragraphe de l'article 19 que celles relatives aux emprunts. La loi de 1837, dans son article 41, décidait déjà qu'une loi était nécessaire pour autoriser les emprunts des communes dont le revenu était supérieur à cent mille francs. La loi de 1867, dans son article 17, maintient spécialement la nécessité de l'approbation législative pour les emprunts des villes de Paris et de Lyon. Cette loi contient du reste une autre disposition, qui, en l'absence de celle que nous venons de rapporter, aurait nécessité une loi pour l'approbation de la délibération du Conseil municipal statuant sur un

(1) Voyez plus loin, p. 175, le projet déposé par M. Goblet.

emprunt ; c'est le paragraphe final de l'article 7 qui dispose qu'une loi est nécessaire toutes les fois que la somme à emprunter dépasse un million. Or la ville de Paris a toujours émis des emprunts supérieurs à cette somme (le moins élevé des emprunts actuellement existants est celui de 1876 qui a produit la somme de 120 millions).

La loi statuant sur l'emprunt indique l'emploi des sommes à en provenir ; aucune modification ne pourrait être apportée à ses indications sans une nouvelle loi.

SECTION III. — Troisième catégorie : délibérations entièrement subordonnées.

Les délibérations de cette nature sont peu nombreuses. Ce sont des délibérations qui ressemblent par un certain côté aux avis. L'administration, en effet, pourra, malgré une délibération contraire du Conseil municipal, accomplir certains actes. Nous mentionnerons dans cette catégorie : les délibérations du Conseil municipal statuant sur les dépenses obligatoires, et celles portant refus d'accepter un don ou un legs.

1° *Délibérations relatives aux dépenses obligatoires.*
— Les dépenses obligatoires de la ville de Paris sont fixées par l'article 30 de la loi de 1837. Cet article se termine, après une énumération de 21 dépenses obligatoires, par une disposition générale : « et généralement toutes les autres dépenses mises à la charge des communes par une disposition des lois. » Nous ne re-

produirons pas l'énumération de l'article 30. Nous nous contenterons de porter notre attention sur trois sortes de dépenses qualifiées d'obligatoires par la loi et que le Conseil municipal s'est refusé quelquefois à inscrire dans son budget, à savoir les dépenses relatives à la préfecture de police, aux cultes et à la garde républicaine.

Dépenses de la préfecture de police. — Avant de rejeter en bloc le budget de la préfecture de police, le Conseil municipal avait tenté d'écarter quelques dépenses de ce budget. C'est ainsi qu'en 1882 et en 1883 il ne vota pas intégralement les propositions préfectorales. Les sommes non votées furent inscrites d'office par décrets. En 1884 le Conseil vota une somme dérisoire (422.706 francs) par rapport aux propositions préfectorales qui s'élevaient à 24 millions. Un décret du 2 janvier 1885 inscrivit d'office au budget un crédit total de 24.157.118 francs. Ce n'est qu'en 1885 que le Conseil rejeta en bloc les crédits demandés par le préfet de police. Il fit de même jusqu'en 1892.

En 1894 (1) le Conseil abandonna la tradition qu'il avait suivie depuis des années et vota le budget de la préfecture de police. Il est évident qu'en rejetant le budget pendant cette longue période le Conseil municipal n'avait nullement l'intention de priver la capitale de la

(1) Le Conseil municipal se borna à inscrire au budget de 1892 un crédit total de 2.983.391 francs au lieu de la somme de 27.487.369 francs demandée par le préfet, et au budget de 1893 au crédit de 2.918.064 francs au lieu de 27.545.481 francs demandés.

police ; son but était de protester contre l'institution de la préfecture de police. Le grand reproche qu'il adressait à cette administration, c'est de contenir des services étrangers aux services municipaux, services qui devraient, dit-on, être rattachés soit au ministère de l'Intérieur, soit au parquet du procureur de la République.

Nous n'avons pas l'intention d'entrer dans le débat ouvert à ce sujet. — Il convient seulement de remarquer que le budget présenté par le préfet de police contient des dépenses facultatives et des dépenses obligatoires (1). Celles-ci sont de beaucoup les plus nombreuses. M. Sigismond Lacroix écrivait, à ce sujet, en 1880 : « les dépenses de ce budget sont toutes obligatoires ; sur 22.187.550 fr., 124.500 francs seulement sont facultatifs : 22.063.050 fr., sont obligatoires (2) ».

Dépenses relatives aux cultes. — Le 13^e de l'article 30 de la loi de 1837 déclare dépense obligatoire l'indemnité de logement aux curés et desservants, et autres ministres des cultes, salariés par l'Etat, lorsqu'il n'existe pas de bâtiment affecté à leur logement. En 1879, le Conseil municipal rejeta les propositions du préfet relatives à ces indemnités (3). Par suite de leur caractère de dépen-

(1) Le projet de budget de la préfecture de police de 1884 fit « pour satisfaire au désir exprimé par le Conseil » la distinction entre les dépenses obligatoires et les dépenses facultatives.

(2) Rapport de M. Sigismond Lacroix, p. 71, Conseil municipal de Paris, 1880, n^o 113.

(3) *Budget de la ville de Paris*, 1880, p. 88.

ses obligatoires, ces dépenses furent inscrites d'office par un décret du 29 décembre 1879. L'année suivante, le Conseil se refusa encore à inscrire au budget ces crédits (1). Il en fut de même en 1881 (2). Mais, à la différence de ce qui s'était passé en 1879, les crédits non votés ne furent pas inscrits d'office aux budgets de 1881 et de 1882. Le résultat fut qu'au budget de 1883 on ne voit plus de traces des articles concernant les indemnités de logement aux ministres des cultes. Cette pratique se continua les années suivantes et ce n'est qu'au budget de 1894 que nous voyons réapparaître le crédit destiné à ces indemnités de logement (il s'élève à 43.000 fr.) (3).

Comment peut-on expliquer qu'une dépense, dont le ministre de l'Intérieur avait reconnu le caractère obligatoire en provoquant le décret de 1879, a pu ne pas figurer au budget de la Ville de 1881 à 1893 ? C'est que les ayants droit et la ville de Paris n'étaient pas d'accord sur la question de savoir si la dépense résultant de l'article 30, 13^e, de la loi de 1837 avait un caractère subsidiaire ou non. Si elle avait ce caractère les ministres des cultes devaient justifier de l'insuffisance des revenus des établissements religieux, c'est ce que soutenaient la préfecture de la Seine et le Conseil municipal (4) en s'appuyant sur l'ordonnance du 7 août 1842 ; si au con-

(1) Conseil municipal de Paris, *Procès-verbaux*, 2^e semestre, 1880, p. 1006.

(2) Conseil municipal de Paris, *Procès-verbaux*, 3^e semestre, 1881, p. 788.

(3) *Budget de la ville de Paris*, 1894, p. 204.

(4) Conseil municipal de Paris. *Délibérations*, 1890, p. 142.

traire elle n'était pas subsidiaire cela supposait que la ville de Paris devait fournir cette indemnité sans aucune justification. La question fut tranchée par le Conseil d'Etat dans deux arrêts : le premier du 3 février 1893 (1), le second du 23 novembre 1894 (2) qui décident, à bon droit selon nous, que l'article 30 de la loi de 1837 « ne subordonne pas l'obligation des communes de fournir une indemnité de logement aux Ministres des cultes salariés par l'Etat à la justification de l'insuffisance des revenus des administrations préposées au culte ».

Malgré les arrêts que nous venons de rapporter le Conseil municipal se refusa encore en 1895 à voter le crédit destiné aux indemnités de logement dues aux ministres des cultes. Ce crédit fut inscrit d'office par un décret du 25 janvier 1896. Cependant en 1896 le Conseil l'inscrivit de lui-même.

Si la justification de l'insuffisance des revenus n'est pas nécessaire dans l'espèce précédente, elle était cependant déjà exigée par la loi de 1837 pour conférer le caractère obligatoire aux dépenses concernant les secours aux fabriques et autres administrations préposées aux cultes et aussi pour les grosses réparations aux édifices religieux. Le Conseil municipal de Paris n'est donc tenu de voter les fonds nécessaires aux grosses réparations des églises, temples, synagogues que lorsque l'insuffisance des ressources a été justifiée par qui de droit.

(1) Recueil des arrêts du Conseil d'Etat, 1893, p. 91.

(2) Recueil des arrêts du Conseil d'Etat, 1894, p. 614.

Dépenses relatives à la Garde républicaine. — La troisième dépense obligatoire que le Conseil municipal se refuse à voter et que nous voulons mentionner est la « contribution de la Ville de Paris dans les dépenses de la Garde républicaine ». Cette dépense est obligatoire en vertu de la loi du 2 avril 1849, article 2. Cet article dispose que la moitié des dépenses de solde et d'entretien de la Garde républicaine doit rester à la charge de la ville de Paris. Mais les dépenses de ce régiment sont établies par le ministère de la guerre et le Conseil municipal se plaint de ne pouvoir exercer son contrôle. Aussi refuse-t-il depuis longtemps de voter les propositions du préfet sur cet objet. Inutile de dire que les dépenses ainsi refusées sont inscrites d'office par décret (1).

La loi de 1837, après avoir énuméré les dépenses obligatoires, a réglementé divers détails dans son article 39. Elle décide d'abord que les dépenses obligatoires non votées seront inscrites au budget par décret pour les communes dont le revenu est de 100.000 francs et au-dessus. C'est ce que nous avons constaté, pour la ville de Paris, à propos des trois catégories de dépenses précédentes.

Mais les législateurs de 1837 ont compris que c'était là une mesure grave et qu'il importait par suite d'appeler l'attention du Conseil municipal avant de provoquer

(1) La part de la Ville dans cette dépense, inscrite d'office au budget de 1897, s'élève à 2.665.120 francs.

l'inscription d'office. C'est pourquoi le Conseil municipal doit être appelé à délibérer une seconde fois sur la dépense obligatoire qu'il a rejetée. Il faut bien dire que cette seconde délibération n'est qu'une formalité et que le Conseil municipal ne consent jamais à revenir sur le vote précédemment émis.

Le crédit inscrit d'office peut être supérieur aux propositions présentées par l'administration et par suite le Conseil municipal pourrait réaliser une économie en votant le chiffre demandé (1). Mais il serait difficile de demander à une Assemblée qui tient surtout, lorsqu'elle se refuse à voter une dépense obligatoire, à protester contre cette dépense, d'entrer dans ces considérations.

2^e Délibérations portant refus d'accepter un don ou un legs. — L'article 48 § 2 de la loi de 1837 exige pour les délibérations de cette nature l'approbation par ordonnance du roi. « Cette prescription a eu pour but d'appeler le chef de l'Etat à apprécier les motifs sur lesquels étaient fondées lesdites délibérations, et lui a donné le

(1) C'est ce que faisait remarquer le préfet de la Seine en 1880, lorsque le Conseil municipal rejetait le crédit destiné aux indemnités de logement des ministres du culte : « Cette somme de 44.600 francs est le chiffre de la demande du Préfet. Mais quand une inscription est faite d'office, ce n'est plus la demande du Préfet qui est rétablie, c'est une somme calculée d'après la moyenne des crédits inscrits pendant les trois dernières années ; or, dans l'espèce, cette moyenne atteindrait une somme de 46.640 fr. Vous gratifieriez donc les bénéficiaires de l'inscription d'office de la différence entre le chiffre du projet de budget et celui qui serait inscrit d'office, soit 2.040 francs. Voilà le seul résultat pratique de votre refus purement théorique » (Conseil municipal de Paris, *Procès-verbaux*, 2^e sem., 1880, p. 1000).

pouvoir (transmis au préfet en 1852, tabl. A, 49°) de prendre une décision en sens contraire, dans le cas où elles ne lui paraîtraient pas conformes à l'intérêt de la commune... ; il en résulte par conséquent qu'il peut l'autoriser d'office à accepter la libéralité (1) ». Le préfet de la Seine pourrait donc en vertu de cette disposition accepter un don ou un legs refusé par le Conseil municipal.

Néanmoins le Conseil municipal conserve son pouvoir réglementaire à l'égard des délibérations refusant un don ou un legs lorsque celles-ci rentrent dans l'hypothèse prévue par le n° 9 de l'article 1^{er} de la loi de 1867.

SECTION IV. — Quatrième catégorie : avis.

Ce sujet est traité par l'article 21 de la loi de 1837. Les avis du Conseil municipal n'ont évidemment pas la même valeur que les délibérations soumises à autorisation. Pour celles-ci le préfet ne peut pas, lorsqu'il refuse son approbation, substituer sa volonté à celle du Conseil municipal. Au contraire lorsqu'il s'agit d'une délibération donnant l'avis du Conseil municipal, le préfet, ou l'autorité qui a sollicité cet avis, peut ne pas s'y conformer. L'essentiel est que l'avis ait été sollicité, sinon l'acte serait attaquant pour excès de pouvoir.

Mais il peut arriver que le Conseil municipal néglige ou refuse de donner l'avis qu'on lui demande. L'acte

(1) Ducrocq, *op. cit.*, 1874, t. II, p. 478.

que l'administration avait l'intention d'accomplir, et pour lequel l'avis du Conseil municipal était nécessaire, ne pourra-t-il donc avoir lieu ? La loi de 1837 ne prévoit pas expressément cette hypothèse comme le fait la loi de 1884 (art. 70, dernier paragraphe). Mais la solution admise antérieurement à 1884 était la même que celle consacrée par la loi de 1884 : le refus par un Conseil municipal de formuler son avis sur une affaire qui lui était soumise ne pouvait avoir plus d'effet qu'un avis défavorable qui ne mettait pas obstacle à la réalisation de l'acte (1). C'est donc cette jurisprudence qu'il faut appliquer au Conseil municipal de Paris en décidant qu'il sera passé outre lorsqu'il refusera ou négligera de donner son avis dans un des cas prévus par la loi.

Examinons maintenant les divers cas cités par l'article 21. Le Conseil municipal de Paris devra être appelé à donner son avis :

1° Sur les circonscriptions relatives au culte.

2° Sur les circonscriptions relatives à la distribution des secours publics.

3° Sur les projets d'alignement dans l'intérieur de Paris.

4° Sur l'acceptation des dons et legs faits aux établissements de charité et de bienfaisance. — Cette disposition permet au Conseil municipal de formuler son opinion sur les dons et legs faits à l'Assistance publique. Il

(1) Morgand, *Loi municipale*, 1896, p. 388.

faut noter que l'avis du Conseil municipal doit être accompagné d'un autre avis, celui du Conseil de surveillance de l'Assistance publique (loi du 10 janvier 1849, art. 5, 6°).

5° Sur les autorisations d'emprunter, d'acquérir, d'échanger, d'aliéner, de plaider ou de transiger demandées par les mêmes établissements, et par les fabriques des églises et autres administrations préposées à l'entretien des cultes dont les ministres sont salariés par l'Etat. — Le droit reconnu au Conseil municipal sur certains actes de l'administration de l'Assistance publique par le numéro précédent est complété ici. La loi y joint la tutelle des établissements religieux.

6° Sur les budgets et comptes des établissements de charité et de bienfaisance. — Le Conseil municipal donne en vertu de cette disposition son avis sur le budget de l'Assistance publique. En revanche il *délibère* sur la subvention qu'il y a lieu d'accorder à l'Assistance publique (1).

C'est donc dans les dispositions des trois numéros précédents que le Conseil municipal puise son droit d'intervention dans les affaires de l'Assistance publique. On voit que cette intervention est très restreinte : le Conseil municipal ne peut formuler que des avis.

7° Sur les budgets et comptes des fabriques et autres administrations préposées à l'entretien des cultes dont

(1) Le budget de l'Assistance publique pour l'exercice 1897 s'élève à 50 millions ; la subvention allouée par le Conseil municipal à 20 millions.

les ministres sont salariés par l'Etat, lorsqu'elles reçoivent des secours sur les fonds communaux. — Les fabriques et autres établissements religieux ne recevant pas à Paris de secours sur les fonds communaux, le Conseil municipal n'a pas à formuler d'avis sur les budgets de ces établissements. La loi de 1884 (art. 70,5°) n'exige pas, dans notre hypothèse, la condition de la loi de 1837. Peu importe en effet que les fabriques reçoivent des secours de la commune ou non, leurs budgets devront toujours être soumis aux Conseils municipaux pour avis. Nous supposons le Conseil municipal de Paris peu disposé à réclamer sur ce point une augmentation de ses attributions.

L'article 21 de la loi de 1837 se termine par cette disposition : « enfin tous les objets sur lesquels les Conseils municipaux sont appelés par les lois et règlements à donner leur avis ». A côté de ces avis, auxquels en doctrine on donne le nom d'avis obligatoires, il y a les avis facultatifs, c'est-à-dire ceux qu'il est loisible à l'administration de demander ou non.

Mentionnons spécialement parmi ces derniers les délibérations que le Conseil municipal est appelé à prendre sur les dénominations des rues. Le Conseil municipal ne peut, à propos de cette nature d'affaires, émettre qu'un avis (si l'administration l'a consulté) ou un vœu (si l'affaire ne lui a pas été soumise). Voici ce qu'écrivait M. Beudant à ce sujet : « Il est certain que l'attribution ou le changement de noms n'étaient pas classés par la

loi du 18 juillet 1837 (art. 17 et 19), et qu'ils ne le sont pas davantage par celle du 24 juillet 1867 (art. 1, 2, 3, 9), dans l'énumération des matières que les Conseils municipaux ont le droit de régler par leurs délibérations soit avec un pouvoir de décision propre, soit sauf approbation » (1).

D'autre part, aucun texte n'exige l'avis du Conseil municipal sur cette matière. Par suite l'administration n'est pas légalement obligée de soumettre les changements de nom des rues au Conseil municipal (2).

M. Beudant dans le rapport que nous venons de citer, fait remarquer qu'il y a deux exceptions à cette règle : 1° en cas d'ouverture d'une rue ; 2° en cas de classement d'une rue ouverte par des particuliers. La dénomination de la voie publique n'est alors qu'un accessoire de l'acte principal et « peut être réglée en même temps par le Conseil et au même titre » c'est-à-dire sous la réserve de l'approbation de l'autorité supérieure.

SECTION V. — Cinquième catégorie : réclamations.

Le Conseil municipal de Paris peut formuler des réclamations « contre le contingent assigné à la commune dans l'établissement des impôts de répartition ». Cette

(1) Rapport présenté par M. Beudant sur les modifications à introduire dans la nomenclature des voies publiques de Paris, p. 41, Conseil municipal de Paris. *Documents*, 1873, n° 7.

(2) En fait l'Administration a abandonné ses pouvoirs sur cette matière : les nouvelles dénominations et les changements de nom des rues sont proposés par les conseillers municipaux ou par les intéressés.

attribution du Conseil municipal de Paris lui est commune avec tous les autres Conseils municipaux (art. 61, § 3 de la loi de 1884).

SECTION VI. — Sixième catégorie : vœux.

En vertu de l'article 24 de la loi de 1837 le Conseil municipal peut exprimer son vœu sur tous les objets d'intérêt local. La loi de 1837 ne prohibe pas d'une manière formelle, comme le fait la loi de 1884 (art. 72), les vœux politiques. Mais la loi du 14 avril 1871 contient un article très formel sur cette question, c'est l'article 14. D'après cet article le Conseil municipal de Paris ne peut s'occuper, à peine de nullité de ses délibérations, que des matières d'administration communale, telles qu'elles sont déterminées par les lois en vigueur sur les attributions municipales.

L'article 14 de la loi du 14 avril 1871 dispose également que l'annulation des délibérations du Conseil municipal de Paris doit être prononcée par décret. La loi de 1884 (art. 72, 2^e alinéa) décide au contraire que les vœux politiques et autres actes interdits aux conseils municipaux doivent être annulés par le préfet en conseil de préfecture. Il est certainement préférable que l'annulation des délibérations du Conseil municipal de Paris soit réservée au chef de l'État : remettre au préfet de la Seine le soin d'annuler les délibérations illégales n'aurait pu qu'augmenter les causes de conflit entre le préfet et le Conseil municipal.

TROISIÈME PARTIE

PROJETS DE RÉFORMES

SECTION I. — Les projets de réformes du Conseil municipal de Paris.

Il serait intéressant de rechercher, année par année, les divers vœux émis par le Conseil municipal de Paris sur la matière que nous allons traiter. Ce n'est pourtant pas ce que nous nous proposons de faire. Nous croyons qu'il est préférable, pour la clarté de notre travail, d'opposer l'une à l'autre deux tendances qui se sont manifestées au Conseil municipal : la tendance à l'autonomie et la tendance au droit commun.

§ 1. — L'autonomie.

En 1880 un membre du Conseil municipal, M. Son-geon, déposa une proposition tendant à nommer une commission qui aurait eu pour mandat :

« 1° De réclamer pour la Ville de Paris le rétablissement de son maire ;

2° De revendiquer pour ce maire les attributions de tous les maires de la République, et notamment le droit

de maintenir et d'assurer la paix dans la cité, droit inscrit dans les lois des 14 décembre 1789 et 16 août 1790, lesquelles confèrent aux maires la direction de la police municipale, absolument distincte de la police judiciaire et de la police politique réservées à l'Etat (1). »

Le Conseil municipal nomma la commission spéciale que réclamait l'auteur de la proposition, mais il étendit les pouvoirs de cette commission à toutes les questions relatives à l'organisation municipale de la Ville de Paris.

M. Sigismond Lacroix fut nommé rapporteur de cette commission. Il profita des pouvoirs étendus donnés à la commission pour présenter un travail d'ensemble sur la question. C'est dans son rapport (2) que l'on trouve exposé le programme de l'autonomie communale dans toute son ampleur et avec toutes ses conséquences. Nous allons en faire une analyse succincte.

Le projet présenté par la commission contient trois titres : le premier relatif au Conseil municipal, le second au Conseil de mairie ; le troisième aux attributions municipales.

Du Conseil municipal. — Le vote pour l'élection des conseillers municipaux devait se faire au scrutin de liste par arrondissement (la commission n'adoptait le vote par

(1) Conseil municipal de Paris, *Procès-verbaux*, 1880, 1^{er} sem., p. 777.

(2) Le rapport de M. Sigismond Lacroix est un travail considérable (il ne contient pas moins de 102 pages en y comprenant les annexes). Conseil municipal de Paris, *Rapports et documents*, 1^{re} partie, 1880, n° 113.

arrondissement que parce qu'il y avait une impossibilité matérielle à faire élire tous les conseillers municipaux de Paris sur une seule liste, solution qu'elle aurait préférée).

Le projet abandonnait le principe de la représentation uniforme de la loi de 1871 pour tous les quartiers de Paris. Il lui substituait le principe de la représentation proportionnelle au chiffre de la population. Chaque arrondissement avait droit à quatre conseillers, quelle que fût sa population. Au-dessus de 80.000 habitants les arrondissements avaient droit à un conseiller en plus par 20.000 habitants ou fraction de 20.000. Avec la population d'alors le Conseil municipal de Paris aurait compté 109 membres. L'arrondissement qui devait être le plus favorisé par le nouveau régime était le XI^e arrondissement qui pour 182.287 habitants devait avoir dix conseillers.

Les conseillers municipaux étaient nommés pour trois ans, comme le prévoyait l'article 8 de la loi de 1871. Mais ils devaient être renouvelés par tiers chaque année. Ce renouvellement annuel devait atteindre également la représentation de tous les arrondissements : par suite les électeurs des 20 arrondissements de Paris étaient appelés tous les ans à élire de nouveaux représentants au Conseil municipal. Cette disposition n'avait d'autre but que de soumettre le Conseil municipal à un contrôle permanent de la part de ses électeurs.

Les élections municipales devaient être vérifiées par

le Conseil municipal lui-même. Le rapport s'appuyait, pour demander cette prérogative, sur l'exemple donné par la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux, qui a laissé à ces assemblées la vérification des pouvoirs.

Les convocations du Conseil municipal par le préfet de la Seine étaient supprimées : dorénavant le Conseil devait se réunir sur la convocation du Conseil de mairie ou sur la demande du quart de ses membres (La loi de 1884 exige une proportion plus forte : celle de la majorité en exercice du Conseil municipal). Le rapporteur faisait observer que la convocation du Conseil, faite sur la demande du quart des conseillers municipaux, ne pouvait avoir d'inconvénients, puisque la majorité était toujours maîtresse, une fois le Conseil réuni, de fixer l'ordre du jour comme bon lui semblait.

Les séances du Conseil municipal devaient être publiques. L'indemnité des conseillers municipaux ne devait plus être prohibée par la loi et le Conseil fixait lui-même le taux des indemnités des conseillers municipaux, du maire et des adjoints.

Enfin le Conseil municipal ne pouvait être ni suspendu, ni dissous. Relativement à cette dernière mesure on pensait que le renouvellement annuel du tiers des membres du Conseil était une compensation suffisante ; que de plus la tutelle administrative étant supprimée il n'y avait plus lieu de laisser cette arme aux mains du gouvernement.

Du Conseil de mairie. — Ce titre contient l'innova-

tion la plus importante du projet : il instituait un Conseil de mairie. Le Conseil de mairie devait être composé du maire de Paris et de huit adjoints.

Le maire de Paris était élu par le Conseil municipal parmi ses membres. Le projet exigeait pour cette élection la majorité absolue, sans limiter le nombre de scrutins. La majorité absolue était requise pour augmenter l'autorité morale du maire. Les huit adjoints étaient élus au scrutin de liste et également à la majorité absolue. Le maire, ainsi que les adjoints, étaient à tout moment révocables par le Conseil municipal à la majorité absolue. Pour justifier ce droit de révocation le rapporteur disait que la logique exige que celui qui a le droit de nomination doit avoir aussi le droit de révocation.

Chacun des adjoints était placé à la tête d'un service municipal : on pouvait donc les comparer à ce point de vue aux directeurs de la préfecture de la Seine. Chaque adjoint était responsable du service dont il avait la direction. A côté de cette responsabilité individuelle existait la responsabilité collective du Conseil de mairie. C'était donc le régime parlementaire introduit au Conseil municipal.

Le maire n'avait pas de service spécial à diriger, mais c'était lui qui présidait le Conseil de mairie où se traitaient toutes les questions d'exécution. Le pouvoir exécutif de Paris était donc essentiellement multiple.

Le maire et les adjoints ne perdaient pas, par leur élection à la fonction de maire ou d'adjoint, leur qualité

de conseiller municipal. Ils conservaient le mandat que leur avaient conféré les électeurs de leur arrondissement. Par suite, ils avaient le droit de vote comme leurs collègues dans les discussions du Conseil municipal. La durée des fonctions de maire et d'adjoints était limitée à la durée du mandat de conseiller municipal, c'est-à-dire à trois ans.

Le projet substituait aux maires et adjoints d'arrondissement des Délégués de la Mairie, officiers de l'état civil. Ces délégués étaient assimilés aux autres employés : ils étaient nommés par le Conseil de mairie, ils étaient rétribués et ne pouvaient pas faire partie du Conseil municipal. Ils devaient être au nombre de quatre dans les arrondissements d'une population inférieure à cent mille habitants et au nombre de cinq dans les arrondissements d'une population supérieure.

Des attributions municipales. -- Désormais, il ne devait plus y avoir de délibérations soumises à autorisation : le Conseil municipal était absolument souverain pour toutes les matières communales et ses délibérations étaient immédiatement exécutoires. Toutefois, les citoyens, dont les intérêts auraient été lésés, conservaient la faculté de se faire rendre justice par les tribunaux.

Indépendamment des affaires d'intérêt communal, le Conseil municipal pouvait donner son avis sur les affaires d'intérêt général. « Les avis n'obligent personne et ne sont par conséquent jamais nuisibles ; ils peuvent quelquefois être utiles », disait le rapporteur pour justifier cette innovation.

Les impôts communaux devaient être organisés par le Conseil municipal. C'était lui qui devait formuler les règles sur l'établissement, l'assiette et le mode de perception de ces impôts. Quant aux impôts nationaux, le projet offrait à l'Etat le choix entre les deux partis suivants : ou ses impôts continueraient à être perçus par ses agents, ou la Caisse municipale paierait au Trésor la part incombant à la ville de Paris.

Le budget de la Ville, conformément à la règle générale énoncée plus haut, n'avait plus besoin d'être approuvé. Mais il y eut cependant une catégorie de délibérations que le projet ne voulut pas abandonner à la souveraineté du Conseil : ce furent les délibérations statuant sur les emprunts. L'emprunt pour une commune est toujours une chose grave ; par lui les budgets futurs se trouvent grevés de lourdes charges. Aussi le projet estimait qu'il y avait lieu dans ce cas d'en référer au corps électoral en lui demandant de ratifier le vote de ses mandataires. L'approbation du Parlement, que la loi de 1867 exige à ce sujet, était ainsi remplacée par l'approbation des électeurs.

Le projet se terminait par des réformes apportées à la législation sur l'instruction, sur les cultes, sur la préfecture de police et sur l'assistance publique.

Pour l'instruction le projet revendiquait le droit pour Paris de donner l'instruction à tous ses degrés : primaire, secondaire, supérieur.

Pour les cultes le projet supprimait les dépenses

obligatoires imposées de ce chef à la Ville ; il réclamait de plus la substitution de la Ville aux fabriques pour tout ce qui a rapport à l'inhumation et aux pompes funèbres.

La préfecture de police était supprimée. Un adjoint était préposé à la direction de la police municipale ; la police judiciaire devait faire retour au Parquet et la police politique au ministère de l'Intérieur.

L'assistance publique devait constituer désormais un service purement municipal. Le Conseil municipal devait organiser cette administration par ses délibérations, qui auraient eu une tout autre force que les avis qu'il émettait antérieurement.

Tel est ce projet d'autonomie que nous nous sommes borné à rapporter le plus fidèlement possible. Mais l'œuvre de la commission fut modifiée lors de la discussion devant le Conseil. 27 amendements furent opposés au projet, 13 de ces amendements furent adoptés en tout ou en partie (1). Voici les principales modifications qu'apporta le Conseil au projet de sa commission :

1° Les conseillers municipaux devaient toujours être révocables, à la majorité absolue des électeurs.

2° La majorité relative était substituée, lors du troi-

(1) M. Sigismond Lacroix présenta un rapport complémentaire, « résumant les modifications apportées aux propositions de la Commission par les votes du Conseil ». V. ce rapport : Conseil municipal de Paris. *Rapports et documents*, 1880, 2^e partie, n° 180.

sième tour de scrutin, à la majorité absolue pour l'élection du maire et des adjoints.

3° Le projet de la commission n'admettait aucune approbation ni aucune opposition aux délibérations du Conseil municipal. La délibération définitive du Conseil n'alla pas aussi loin : elle supposait que la loi à intervenir fixerait la compétence du Conseil en matière communale ; et dans le cas où le Conseil outrepasserait cette compétence sa délibération « pourrait être déférée aux juridictions compétentes qui devaient statuer dans le délai d'un mois ».

4° De même le Conseil admit la dissolution repoussée par la commission. Cette dissolution ne pouvait avoir lieu que par décret et le Conseil de mairie devait rester en fonctions jusqu'à l'élection du nouveau Conseil.

La délibération adoptant le projet de la commission avec les modifications ci-dessus fut annulée par décret du 13 novembre 1880 (1), comme portant « sur des objets placés par la loi hors des attributions des conseils municipaux ».

Par une délibération du 1^{er} décembre 1886 le Conseil municipal déclara reprendre le projet de M. Sigismond Lacroix « pour servir de base de discussion à la loi d'organisation municipale parisienne (2) » dont il était alors question.

(1) V. ce décret dans les *procès-verbaux* du Conseil municipal de Paris, 1880, 2^e sem., p. 703.

(2) Conseil municipal de Paris. *Procès-verbaux*, 1886, 2^e sem., p. 1114.

§ 2. — Le droit commun.

Au rapport de M. Sigismond Lacroix on peut opposer celui de M. Champoudry sur l'application du droit commun à la capitale (1). C'est un vœu de M. Vaillant déposé en 1891, tendant à ce que Paris soit régi provisoirement par la loi de 1884 (2), qui amena le Conseil municipal à se prononcer sur la question du droit commun. La discussion de l'important rapport de M. Champoudry (3) sur la proposition de M. Vaillant eut lieu en 1893.

Voici, d'après ce document, l'énumération des principaux changements que l'application du droit commun à la capitale apporterait à la législation existante :

1° Les deux préfets seraient remplacés par un maire et des adjoints élus ;

2° La police municipale serait confiée aux élus de la population parisienne ;

3° La ville de Paris aurait droit à 96 conseillers au lieu de 80 ;

4° Le maire de Paris aurait le droit de convoquer le

(1) M. Champoudry est cependant partisan de l'autonomie. Voici une phrase de son rapport qui le prouve : « Nous n'abandonnons rien des revendications formulées par le Conseil municipal en 1880, sur le remarquable rapport de M. Sigismond Lacroix, mais en attendant satisfaction complète, nous réclamons pour nous le droit commun... » (p. 4 du rapport).

(2) Conseil municipal de Paris. 1891, 2^e sem., p. 537.

(3) Conseil municipal de Paris. *Rapports et documents*, 1892, n° 135.

Conseil municipal, tandis qu'actuellement les arrêtés de convocation sont pris par le préfet de la Seine ;

5° La suspension du Conseil municipal ne pourrait excéder un mois, alors qu'avec la législation actuelle elle peut être fixée à deux mois par le préfet de la Seine et prolongée par le ministre de l'Intérieur ;

6° En cas de dissolution du Conseil municipal les nouvelles élections devraient avoir lieu dans les deux mois. La législation actuelle permet le maintien de la commission, destinée à remplacer le Conseil municipal, jusqu'au renouvellement du Conseil ;

7° Les attributions de la délégation spéciale, instituée par la loi de 1884, sont étroitement limitées par l'article 44 ; au contraire la commission faisant fonctions de Conseil municipal de Paris a pleins pouvoirs ;

8° Les délibérations du Conseil municipal de Paris sont annulées par décret (art. 14 de la loi de 1871) ; c'est le préfet en Conseil de préfecture qui de droit commun prononce la nullité ou l'annulation. De plus un recours au Conseil d'Etat est admis contre l'arrêté préfectoral ;

9° Les délibérations réglementaires constituent l'exception avec la législation régissant Paris ; avec la loi de 1884 elles formeraient la règle.

10° L'article 60 de la loi de 1884 a substitué les Conseils municipaux aux préfets pour apprécier la légitimité des motifs invoqués par un conseiller municipal en vue de justifier une absence à trois convocations successives.

Tels sont les « avantages » que, d'après le rapporteur, l'application du droit commun donnerait à Paris.

A un autre point de vue M. Champoudry demande trois dérogations au droit commun :

1° Les attributions que le maire de Paris devrait avoir d'après la loi de 1884 seraient confiées au « Conseil de la mairie de Paris ». La raison donnée est que « le maire de Paris ne pourrait exercer une surveillance effective sur l'ensemble des services municipaux, en raison de leur importance et de leur étendue ».

Nous trouvons un autre argument en faveur de l'institution du Conseil de mairie dans les considérants du projet de vœu, ce serait « afin d'éviter jusqu'à l'apparence de tout danger de pouvoir personnel, même dans les affaires municipales ».

2° Les fonctions municipales seraient rémunérées.

3° Le ministre de l'Intérieur serait chargé de l'exécution des mesures de sûreté générale à Paris.

Les conclusions du rapport furent adoptées par le Conseil municipal dans sa séance du 1^{er} avril 1893 (1).

Signalons, pour terminer, un vœu dans le même sens émis par le Conseil municipal dans la séance du 31 décembre 1897. En voici le texte :

« Le Conseil,

« Considérant que l'organisation municipale anti-républicaine imposée à la capitale, foyer de l'idée républicaine, a trop duré.

(1) Conseil municipal de Paris. *Procès-verbaux*, 1893, 1^{er} sem., p. 665.

« Renouvelle le vœu de voir enfin Paris assimilé aux autres communes françaises et soumis comme elles à la loi de 1884 (1). »

SECTION II. — Propositions ou projets de lois relatifs
au régime municipal de Paris.

Le Conseil municipal de Paris a souvent manifesté son opinion sur la question du régime municipal de Paris. Cependant c'est au Parlement seul qu'il appartient de trancher cette question. Aussi devons-nous à présent rechercher les principales propositions émanant de l'initiative parlementaire ou gouvernementale sur notre sujet.

§ 1. — Propositions diverses.

En 1884 (2), année de la promulgation de la loi municipale, plusieurs propositions relatives au régime municipal de Paris furent présentées au Parlement. L'une d'elles fut déposée par M. Léon Roquet (3) le 12 janvier. Le titre I de cette proposition nous fait connaître immédiatement le système de son auteur : il tend à faire des 20 arrondissements de Paris, 20 communes distinctes, réunies seulement par une administration métropolitaine. L'idée n'était pas nouvelle, nous avons déjà eu l'occasion de l'exposer en parlant de l'amendement de

(1) *Bulletin municipal officiel* du 4 janvier 1898, p. 108.

(2) Nous ne mentionnerons pas les projets antérieurs à 1884.

(3) *Officiel*, 1884. *Documents parlementaires* (Chambre), p. 2.

M. Raudot en 1871. Les arrondissements érigés en communes avaient chacun un corps municipal, composé d'un conseil municipal élu, d'un maire et d'adjoints élus par ce conseil municipal. Le conseil municipal de chaque commune était appelé à délibérer sur « tout ce qui fait l'objet des délibérations du conseil municipal actuel de la ville de Paris ». Quant au Conseil métropolitain, il devait avoir comme attributions les objets jugés indivisibles. Nous ne dirons rien de plus de cette proposition qui ne présente aujourd'hui qu'un intérêt rétrospectif.

Une autre proposition fut déposée le 3 mars 1884 par M. Bienvenu (1). Son objet principal était de supprimer le préfet de la Seine et de le remplacer par un collège d'échevins. Ce collège d'échevins devait comprendre dix membres élus par le Conseil municipal et pris dans son sein. Les échevins élisaient un des leurs pour les présider, ce président prenait le titre de maire de Paris. Il y avait donc beaucoup d'analogie entre ce collège d'échevins et le Conseil de mairie que l'on a souvent proposé, car l'un et l'autre sont créés pour constituer le pouvoir exécutif de la ville de Paris (2).

Deux ans plus tard, M. Sigismond Lacroix, devenu dé-

(1) *Officiel*, 1884, *Doc. parlam.*, Chambre, p. 534.

(2) On détacha de cette proposition les dispositions relatives aux élections municipales. La Chambre et le Sénat discutèrent sur la question de savoir si les élections se feraient au scrutin de liste par arrondissement ou bien par grandes sections au nombre de quatre. Mais les débats n'aboutirent pas.

puté déposa à la Chambre le 28 janvier 1886, à titre de proposition de loi, la délibération que le Conseil municipal avait prise à la suite de son rapport que nous avons analysé plus haut (1). La Commission, chargée d'examiner cette proposition, la repoussa et substitua aux trois titres présentés un seul article relatif aux élections municipales. Les conseillers municipaux de Paris devaient être élus au scrutin de liste par arrondissement proportionnellement au chiffre des électeurs inscrits. Leur nombre devait être fixé à 96. La Chambre adopta les conclusions de sa commission dans la séance du 28 mars 1887. Elle les modifia cependant sur un point en n'admettant pas la proportion indéfinie du nombre des conseillers au nombre des électeurs : les arrondissements les plus peuplés ne pouvaient avoir que six conseillers au maximum. Le nombre total de 96 ne fut cependant pas changé.

Quelques jours avant le vote précité, le gouvernement lui-même avait déposé un projet de loi sur l'organisation municipale de Paris (2). Un passage de l'exposé des motifs fait connaître toute l'économie du projet : « Laisser le pouvoir exécutif entre les mains des deux préfets

(1) *Officiel*, 1886, *Doc. parlam.* (Chambre), p. 876. M. Sigismond Lacroix avait déjà, lors de la discussion de la loi du 5 avril 1884, défendu cette même proposition. Mais la Chambre ayant repoussé par 385 voix contre 104 le renvoi à la commission demandé par son auteur, celui-ci avait retiré sa proposition. V. *La nouvelle loi municipale* (Extraits du *Journal officiel*), p. 248.

(2) *Officiel*, 1887, *Documents parlementaires* (session ordinaire), Chambre, p. 17.

représentant le gouvernement, mais accorder au pouvoir délibérant, au Conseil municipal, aussi complètement que le permet l'organisation spéciale de Paris, toutes les attributions, toutes les libertés, que la loi de 1884 a déjà données aux Conseils municipaux des autres communes de la République ; réformer dans le sens du droit commun le mode d'élection de l'assemblée municipale ; permettre enfin par une indemnité suffisante l'accessibilité du mandat de conseiller à tout citoyen ; telles sont les réformes que nous vous proposons de réaliser. »

Le ministre de l'Intérieur, M. Goblet, maintenait donc dans son projet les deux préfets et leur laissait leurs anciennes attributions. Le Conseil municipal devait se composer de 96 membres élus au scrutin de liste par arrondissement : chaque arrondissement avait droit à quatre conseillers ; 16 membres supplémentaires devaient être élus dans les arrondissements très peuplés. Les conseillers municipaux avaient droit à une indemnité qui ne pouvait dépasser 4.000 francs. La durée des sessions ordinaires du Conseil était désormais fixée à un mois. Le Conseil municipal continuait à élire son bureau. Les commissions étaient réglementées et le caractère de permanence leur était reconnu. Mais c'est surtout en ce qui touche les attributions du Conseil municipal que le projet de loi apportait des modifications à la législation existante : les articles de la loi de 1884 relatifs à la force exécutoire des délibérations des Conseils muni-

cipaux, étaient purement et simplement rendus applicables à Paris.

Il n'était rien innové quant au mode de nomination et aux fonctions des maires et adjoints des arrondissements.

Ce projet fut repris par les deux successeurs de M. Goblet : MM. Fallières et Sarrien. La commission, chargée de l'examiner, l'adopta sauf quelques modifications de détail. Le rapport fut déposé en mars 1888 (1), mais ne vint jamais en discussion.

En 1890, M. Després déposa dans la séance du 13 mai (2) une proposition dont la disposition originale consistait à rattacher les communes suburbaines de la Seine au département de Seine-et-Oise. Le préfet de la Seine restait à la tête du département de Paris qu'il administrait avec « le Conseil de Paris » (ce conseil n'était autre que l'ancien Conseil municipal).

La commission d'initiative à laquelle fut renvoyée cette proposition fit un rapport tendant à ne pas la prendre en considération (3).

L'année suivante, le 15 janvier 1891, M. Hovelacque reprit pour son compte, et sans plus de succès, la proposition que M. Sigismond Lacroix avait déposée en 1886 (4) et qui, on le sait, constitue la charte de l'autonomie communale.

(1) *Officiel*, 1888, *Documents parlementaires*. Chambre, session ordinaire, p. 280.

(2) *Officiel*, 1890, *Documents*, Chambre, session ordinaire, p. 723.

(3) *Officiel*, 1890, *Documents*, Chambre, session ordinaire, p. 1264.

(4) *Officiel*, 1891, *Documents*, Chambre, p. 154.

En 1894, le 24 avril, M. Vaillant déposa à la Chambre une proposition tendant à l'application du droit commun à la capitale (1), sauf les modifications suivantes : institution d'un conseil de mairie composé de dix membres pour remplacer le maire et les adjoints ; non-gratuité des fonctions municipales. De plus M. Vaillant proposait de diviser Paris en 100 sections, renfermant un nombre égal d'habitants ; chaque section devrait élire un conseiller.

§ 2. — La proposition de M. Alphonse Humbert.

Trois mois plus tard, c'est un ancien président du Conseil municipal, M. Alphonse Humbert, qui soumet à la Chambre une nouvelle proposition de loi (2) (17 juillet 1894). Cette proposition applique les règles du droit commun à la capitale en n'y apportant que quelques rares dérogations. En voici les principales dispositions.

Le Conseil municipal doit avoir 80 membres, comme à l'heure actuelle, mais les conseillers municipaux seront dorénavant élus au scrutin de liste par arrondissement au lieu du scrutin uninominal par quartier. Le Conseil municipal peut être dissous, comme tous les autres conseils municipaux de France, mais à la différence de ceux-ci il ne peut être suspendu. En cas de dissolution, une délégation spéciale, semblable en tous

(1) *Officiel*, 1894, *Documents*, Chambre, p. 637.

(2) Chambre des députés, 1894, n° 843.

points à celle instituée par la loi de 1884, remplace le Conseil.

L'auteur de la proposition introduit deux modifications de détail à la loi de 1884 quant à la tenue des sessions : la troisième session ordinaire du Conseil municipal doit avoir lieu en juillet (au lieu du mois d'août) ; la durée de la session du budget est fixée à deux mois (au lieu de six semaines). — Les sessions extraordinaires auront lieu soit sur la convocation du préfet, soit sur la convocation du maire de Paris, celui-ci est tenu de convoquer le Conseil lorsqu'il aura reçu une demande de la majorité en exercice. — Le Conseil a la faculté de faire son règlement intérieur. Le maire de Paris, ou à son défaut un de ses adjoints, préside le Conseil municipal.

Au point de vue des attributions, le Conseil municipal de Paris est assimilé aux conseils municipaux des autres communes de France. En conséquence, il règle par ses délibérations les affaires de la Ville. La proposition reproduit (dans un ordre différent) les objets énumérés par l'article 68 de la loi de 1884 et maintient pour les délibérations statuant sur ces objets la nécessité de l'autorisation. — Quant aux avis, réclamations et vœux, que le Conseil municipal de Paris peut être appelé à formuler, ils sont également régis par le droit commun. — L'article 14 de la loi du 14 avril 1871, qui règle la question des nullités des délibérations du Conseil municipal, est remplacé par des articles reproduisant les dispositions de la loi de 1884 sur cette matière. Par suite,

les délibérations du Conseil municipal pourront être ou nulles de plein droit ou annulables, suivant les distinctions de la loi de 1884.

La proposition a ceci de particulier, et qui la distingue des propositions précédentes, c'est que tout en créant un maire de Paris, dont nous parlerons plus loin, elle laisse subsister à côté de lui, et avec des attributions municipales, le préfet de la Seine et le préfet de police (1).

Le préfet de la Seine conserve en effet tous ses pouvoirs antérieurs à l'égard de l'Octroi, de l'Assistance publique et du Mont-de-piété. Mais même en laissant aux mains du préfet de la Seine la direction de ces trois administrations, ses attributions se trouvent considérablement diminuées, puisqu'il perd sa qualité de maire de Paris.

Au contraire le préfet de police conserve presque toutes ses anciennes attributions : celles qui lui sont conférées par l'arrêté du 12 messidor an VIII et le décret du 10 octobre 1859 lui sont formellement maintenues, sauf quelques dérogations.

Le maire de Paris, institué par la proposition, est élu par le Conseil municipal et pris dans son sein. Il est assisté de quatre adjoints, également élus par le Conseil municipal. Le maximum des frais de représentation du maire de Paris est fixé à 50.000 francs. Les adjoints du

(1) Dans la pensée de M. Alphonse Humbert, le régime qu'il propose pour Paris n'est qu'un régime de transition : plus tard on pourra faire passer tous les pouvoirs du préfet de police au préfet de la Seine et opérer ainsi « la suppression de la dualité des préfectures ».

maire ont également droit, par dérogation au droit commun, à une indemnité qui ne peut dépasser 25.000 francs. Ils conservent au surplus le caractère que la loi de 1884 a donné aux adjoints : ce sont des suppléants du maire qui n'exercent ses pouvoirs que lorsqu'il les leur a délégués par un arrêté spécial. Ces quatre adjoints diffèrent donc de ceux qui, avec le maire de Paris, devaient composer, dans le projet d'autonomie, le Conseil de mairie, car ceux-ci étaient revêtus de pouvoirs propres et avaient une responsabilité individuelle.

Le maire de Paris et ses adjoints peuvent être suspendus pendant trois mois par le ministre de l'Intérieur. Il est à remarquer que le droit de suspension reconnu au préfet par l'article 86 de la loi de 1884 est supprimé. Le maire et les adjoints peuvent être révoqués par décret.

Le maire de Paris doit avoir, à peu de chose près, les mêmes attributions que les autres maires, mais l'exécution de ses arrêtés, sur les matières de police, lui est retirée pour être confiée au préfet de police.

La proposition de M. Alphonse Humbert, ainsi que celle de M. Vaillant, ont fait l'objet d'un volumineux rapport qui est l'œuvre de M. Alphonse Humbert lui-même. La commission écarta la proposition Vaillant et fit subir quelques modifications à la proposition de M. Alphonse Humbert. Voici les plus importantes : le nombre des conseillers n'est plus fixé uniformément à quatre pour tous les arrondissements ; d'après le nou-

veau système les deux arrondissements les plus peuplés doivent nommer six conseillers, les quatre arrondissements les moins peuplés nomment quatre conseillers, tous les autres arrondissements nomment cinq conseillers. — Le préfet de la Seine est substitué à la délégation spéciale, qui devait remplacer le Conseil municipal en cas de dissolution ou de démission collective. — Le nombre des adjoints au maire de Paris est porté de quatre à six. L'indemnité du maire est ramenée à 25.000 francs, celle des adjoints à 10.000 francs. — Les maires d'arrondissement sont nommés par le Conseil municipal et choisis en dehors de ses membres (1).

Le rapport de M. Alphonse Humbert a été déposé sur le bureau de la Chambre le 23 janvier 1897 (2).

(1) La proposition de M. Alphonse Humbert ne contenait pas de dispositions sur ce point.

(2) Chambre des députés, 1897, n° 2230.

CONCLUSION

Nous venons de passer en revue diverses propositions apportant des modifications au régime municipal de Paris. Plusieurs de ces propositions réclament le droit commun pour la ville de Paris. Nous devons nous demander si ce projet d'unification de la législation municipale, si séduisant en apparence, est réalisable.

Il semble que le premier point à établir, lorsqu'on réclame une même loi pour toutes les communes de France, doit être que Paris est semblable aux autres villes. Or c'est là une proposition que personne ne songe à formuler. Il est au contraire de toute évidence que Paris ne peut pas être comparé aux autres cités. Sa population est bien supérieure à celle des autres grandes villes. Son budget exige des centaines de millions. Sa dette municipale est plus considérable à elle seule que celle de toutes les autres communes réunies de France. Comment donc, dans ces conditions, peut-on demander que cette ville-colosse soit régie par la loi qui régit le petit hameau de 100 habitants ? Les partisans du droit commun oublient que l'on ne peut « faire d'assimilation dans la législation, s'il n'y a pas de similitude dans les faits ». Du reste ne voit-on pas que le moindre intérêt doit prendre à Paris, par la force même

des choses, des proportions énormes. Il est donc nécessaire, en raison même de sa situation privilégiée, de donner à Paris des lois spéciales.

La situation prépondérante que Paris tient dans le département de la Seine doit également entrer en ligne de compte quand on s'occupe du régime municipal de cette ville. Paris compte à lui seul 2.536.834 habitants alors que la population du département tout entier s'élève à 3.340.514 habitants. On a donc raison de ne voir, dans les communes suburbaines, que la banlieue de Paris. Par suite des rapports étroits qui unissent Paris et sa banlieue il est nécessaire que l'administration de la ville de Paris et celle du département de la Seine soient remises aux mains d'un seul homme : le préfet de la Seine (1).

Mais pour justifier le régime spécial de Paris un autre argument, bien plus probant que les précédents, peut être invoqué. Cet argument c'est un argument *politique*. Paris en effet n'est pas seulement une grande ville, c'est surtout et avant tout la capitale de la France. C'est là que résident les Chambres, le président de la République, les ministres avec leur multitude d'auxiliaires, les ambassadeurs et représentants de tous les pays civilisés. Est-ce que la ville qui a l'honneur de renfermer dans ses murs les pouvoirs publics peut se plaindre de certaines précautions prises pour assurer la sécurité de

(1) Le projet de loi soumis aux Chambres et tendant à désaffecter une partie de l'enceinte fortifiée rend plus décisive encore la raison que nous exposons.

ces autorités ? N'est-il pas évident que l'intérêt municipal est primé ici par l'intérêt de l'Etat ? Il est donc très équitable que « ville capitale, siège du gouvernement, Paris recueille le bénéfice et paie la rançon de cette situation exceptionnelle (1) ». Proudhon, dans un passage souvent cité de la *Capacité politique des classes ouvrières*, disait, il y a longtemps, la même chose : « Paris ne peut jouir à la fois des honneurs de capitale et des prérogatives, si faibles pourtant, laissées aux municipalités. L'un est incompatible avec l'autre ; il faut en prendre son parti. »

Au surplus les raisons que nous venons d'exposer n'existeraient-elles pas, l'on serait néanmoins en droit de se demander si une loi municipale unique pour Paris et toutes les autres communes établirait une égalité de fait entre la capitale et les villes de province. Cela paraît douteux. L'importance des affaires qu'il est appelé à trancher, le nombre des membres dont il est composé, tout donnera au Conseil municipal de Paris une supériorité incontestable sur les autres Conseils municipaux de France. Si donc cette assemblée jouissait, comme tous les autres Conseils municipaux, des prérogatives écrites dans la loi de 1884, il est à craindre que le gouvernement ne pourrait que très difficilement faire usage des armes (suspension, dissolution, révocation) que la loi a mises dans sa main pour empêcher toute

(1) *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} septembre 1884. *La ville de Paris et l'administration municipale*, par Ch. Lavollée.

illégalité. C'est ce qu'en 1884, M. Waldeck-Rousseau exposait éloquemment à la Chambre pour faire repousser les amendements présentés par MM. Sigismond Lacroix et Anatole de la Forge : « Envisagez cette hypothèse, disait-il, d'un maire de Paris, assisté d'un Conseil municipal qui serait presque un parlement, avec un Conseil des ministres ; prétendre qu'on annulerait les arrêts de ce parlement, qu'on suspendrait ce maire, c'est aller contre l'évidence et la certitude des faits. »

Il faut donc, pour conclure, convenir que ce que l'on a coutume d'appeler le régime exceptionnel de la ville de Paris n'est en réalité qu'« un droit commun propre à cette ville (1) », imposé par la nature même des choses. Par suite il n'y a aucune raison de bouleverser l'ordre des choses actuel pour tenter une expérience dangereuse.

(1) Ducrocq, *Droit administratif*, 1897, t. I, p. 476.

Vu :

Le Président de la thèse,
TH. DUCROCQ.

Vu :

Le Doyen,
GARSONNET.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
GRÉARD.

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE

HISTORIQUE.

	Pages
CHAPITRE I. — Des origines à la Révolution.	1
SECTION I. — <i>Opinions diverses sur l'origine de la municipalité parisienne. — Les premières chartes royales.</i>	1
SECTION II. — <i>Etude sur les officiers municipaux composant le Parloir aux Bourgeois.</i>	10
§ 1. — Le prévôt des marchands.	11
§ 2. — Les échevins.	13
§ 3. — Les conseillers de ville.	13
§ 4. — Le clerc du Parloir aux Bourgeois	14
§ 5. — Le procureur du Roi et de la Ville.	15
§ 6. — Les sergents du Parloir aux Bourgeois.	16
§ 7. — Les quartiniers	17
§ 8. — Les cinquanteniers, les dixainiers.	19
SECTION III. — <i>Le gouvernement municipal de Paris sous Charles VI.</i>	20
SECTION IV. — <i>Les élections municipales parisiennes et la royauté.</i>	30
SECTION V. — <i>Le gouvernement municipal de Paris sous Louis XIII et Louis XIV</i>	44
CHAPITRE II. — De la Révolution à la législation actuelle.	52
SECTION I. — <i>La période révolutionnaire</i>	52
§ 1. — L'Assemblée des Electeurs	52
§ 2. — L'Assemblée des Représentants.	55

§ 3. — La seconde Assemblée générale des Représentants de la Commune.	60
§ 4. — Le décret des 21 mai-27 juin 1790.	63
§ 5. — La Commune constitutionnelle	67
§ 6. — La Commune insurrectionnelle	68
§ 7. — L'Hôtel de Ville et la Convention	69
SECTION II. — <i>De l'an VIII à 1848.</i>	72
§ 1. — La loi du 28 pluviôse an VIII.	72
§ 2. — La loi du 20 avril 1834.	73
SECTION III. — <i>La République de 1848 et le second empire</i> . . .	79

DEUXIÈME PARTIE

LÉGISLATION ACTUELLE.

CHAPITRE I. — Organisation	87
SECTION I. — <i>Le pouvoir exécutif de la ville de Paris.</i>	87
SECTION II. — <i>L'organisation du Conseil municipal.</i>	88
§ 1. — Composition du Conseil municipal	89
§ 2. — Sessions.	95
§ 3. — Bureau du Conseil municipal	98
§ 4. — Organisation intérieure du Conseil.	101
§ 5. — Rapports des préfets et du Conseil municipal.	106
§ 6. — Incapacités et incompatibilités.	109
§ 7. — Indemnités des conseillers municipaux.	113
SECTION III. — <i>Les maires et adjoints de Paris.</i>	121
SECTION IV. — <i>Modifications apportées à la loi du 14 avril 1871.</i>	124
§ 1. — Loi du 29 mars 1886.	124
§ 2. — Loi du 5 juillet 1886	126
§ 3. — Loi du 2 avril 1896.	128
CHAPITRE II. — Attributions.	130
SECTION I. — <i>Première catégorie. Délibérations réglementaires.</i>	132
SECTION II. — <i>Deuxième catégorie. Délibérations soumises à autorisation</i>	138
SECTION III. — <i>Troisième catégorie. Délibérations entièrement subordonnées.</i>	147
SECTION IV. — <i>Quatrième catégorie. Avis</i>	154
SECTION V. — <i>Cinquième catégorie. Réclamations</i>	158
SECTION VI. — <i>Sixième catégorie. Vœux.</i>	159

TROISIÈME PARTIE

PROJETS DE RÉFORMES.

SECTION I. — <i>Les projets de réformes du Conseil municipal de Paris.</i>	161
§ 1. — L'autonomie	161
§ 2. — Le droit commun	170
SECTION II. — <i>Propositions ou projets de lois relatifs au régime municipal de Paris.</i>	173
§ 1. — Propositions diverses	173
§ 2. — La proposition de M. Alphonse Humbert.	178
CONCLUSION.	183

Imp G. St-Aubin et Thevenot. — J. Thevenot, successeur, St-Dizier (Hte-Marne).
